

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.5.23>**Дар'я Драч,**
здобувач

Донецького національного університету імені Василя Стуса

ПРОКУРОРСЬКИЙ НАГЛЯД: УКРАЇНСЬКИЙ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД

Статтю присвячено дослідженню українського та європейського адміністративно-правових аспектів прокурорського нагляду. Прокурорський нагляд є формою реалізації прокурорських повноважень, яка є особливим видом публічної діяльності в адміністративно-правовому аспекті. Встановлено, що українські нормативно-правові акти визначають певні види прокурорського нагляду та відповідні повноваження прокурорів, які є досить широкими. Європейські джерела права натепер також визначають широку компетенцію органів прокуратури стосовно реалізації наглядових повноважень. Розмежовано поняття нагляду й контролю, уточнено загальний об'єкт і предмет прокурорського нагляду. У результаті аналізу різних наукових підходів запропоновано розуміти прокурорський нагляд як публічно-правову діяльність прокурора, яка полягає у виконанні ним факультативних функцій щодо моніторингу діяльності правоохоронних та пенітенціарних органів на предмет дотримання норм законів під час виконання ними службових обов'язків. Виявлено, що зміст прокурорського нагляду включає певні права й обов'язки, які прокурор уповноважений здійснювати протягом служби, і вони залежать від виду прокурорського нагляду й його особливостей. Розкрито сутність і причини попередніх реформувань повноважень прокурорів стосовно здійснення нагляду, які стосувалися обмеження такої компетенції і були зумовлені невідповідністю європейським стандартам. Зазначено, що такі суперечності між українським і європейським законодавством наразі відсутні, але реформування прокурорських повноважень ще триває. Охарактеризовано сучасні тенденції розвитку інституту прокурорського нагляду, які супроводжуються відновленням важливості прокурорського нагляду на європейському рівні. Запропоновано подальші наукові дослідження присвятити забезпеченню стабільної ефективності прокурорського нагляду під час проведення й інших реформ стосовно повноважень органів прокуратури.

Ключові слова: прокурорський нагляд, органи прокуратури, повноваження, українське законодавство, європейські стандарти, реформування.

Постановка проблеми. Прокурорський нагляд являє собою одну з форм реалізації повноважень прокурором, яка в адміністративно-правовому аспекті є особливим видом публічно-службової діяльності. Нині в Україні триває процес реформування органів прокуратури, зокрема, в контексті наближення їхньої діяльності до європейських стандартів, що стосується і зміни обсягів прокурорського нагляду. Однак, зважаючи на швидкоплинність новацій у сфері реформування органів прокуратури з метою забезпечення відповідності їхнього статусу європейським стандартам та їх постійну модернізацію, проблема співвідношення української практики здійснення прокурорського нагляду з європейськими стандартами все ще актуальна, як і потреба аналізу необхідності адаптації українського законодавства у цій сфері до міжнародних стандартів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останнім часом дослідженню різних проблемних питань прокурорського нагляду свої роботи присвятили, зокрема, В.Г. Ключков, В.В. Липівський, М.Ю. Коник, Є.С. Шин-

каренко, І.І. Шульган, І.В. Щербина, Д.І. Голосніченко та інші. Адміністративно-правові питання прокурорського нагляду розкрито в наукових працях В.В. Карпунцова, О.Ф. та Д.М. Толпиго, О.О. Шандули та інших. Проте питання інтеграції європейських стандартів у розглядувані повноваження органів прокуратури України все ще залишаються малодослідженими.

Метою статті є аналіз джерел права у сфері прокурорського нагляду, з'ясування поняття та змісту досліджуваних повноважень прокурора, а також визначення співвідношення української практики та європейських стандартів щодо здійснення прокурорського нагляду.

Виклад основного матеріалу. Основним вітчизняним джерелом права, яке регламентує здійснення прокурорського нагляду, є Закон України «Про прокуратуру», який у п. 3 і 4 ч. 1 ст. 2 виокремлює нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, та, відпо-

відно, нагляд за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також під час застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян [1], що є функціями прокуратури, які у сфері нагляду слід вважати загальними. Також варто зазначити, що серед спеціальних видів прокурорського нагляду, здійснюваних прокурорами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та заступниками Генерального прокурора або прокурорами-керівниками департаментів Офісу Генерального прокурора, вказаний Закон називає і нагляд за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України (п. 1 ч. 5 ст. 8), а ще нагляд за досудовим розслідуванням корупційних злочинів у разі їх вчинення прокурором Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (ч. 7 ст. 8¹). Конституція України як основний закон держави у п. 2 ст. 131¹ передбачає ще один вид прокурорського нагляду – нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку [2]. Ч. 2 ст. 36 Кримінального процесуального кодексу України називає також нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування [3]. До того ж важливе регуляторне значення для здійснення прокурорського нагляду мають накази Генерального прокурора «Про організацію діяльності прокурорів з нагляду 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» [4], «Про затвердження Порядку організації діяльності прокурорів і слідчих органів прокуратури у кримінальному провадженні» [5], «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів спеціальними підрозділами по боротьбі з організованою злочинністю» [6]. Крім вищевказаних нормативно-правових актів, окремі норми права, що регламентують проведення прокурорського нагляду, містяться також і в деяких інших законах та кодексах.

Серед європейських джерел права основними у сфері прокурорського нагляду слід вважати Рекомендації Rec(2000)19 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя [7], Рекомендацію Rec(2012)11 Комітету міністрів державам-учасникам «Про роль публічних обвинувачів поза системою кримінальної юстиції» [8], Рекомендацію ПАРЕ 1604 (2003) 11 «Про роль служби публічних обвинувачів в демо-

кратичному суспільстві, заснованому на верховенстві права» [9] та інші нормативно-правові акти. Так, у п. 72 Рекомендації Rec(2012)11 Комітету міністрів державам-учасникам «Про роль публічних обвинувачів поза системою кримінальної юстиції» функції прокурорського нагляду поза межами кримінального провадження стосуються забезпечення дотримання стандартів у таких сферах, як-от конкуренція, прийняття на роботу, здоров'я та безпека суспільства, законодавче регулювання антидискримінації, і більш загально – права людини, управління навколишнім природним середовищем і національними ресурсами і навіть належне проведення виборів та референдумів. Разом із тим п. 77 презюмує, що законне здійснення таких наглядових повноважень орієнтоване виключно на досягнення цілей публічних інтересів. Як бачимо, даний міжнародно-правовий акт визначає надзвичайно широкий спектр сфер прокурорського нагляду, на відміну від більшості інших подібних актів.

Досліджуючи поняття прокурорського нагляду, слід одразу розмежувати такі категорії, як «нагляд» і «контроль»: на відміну від контрольних повноважень, наглядові включають право відповідного органу лише звернути увагу піднаглядного органу на його помилку і призупинити дію його акта до усунення помилки без права скасування такого акта, тобто наглядові повноваження за своїм змістом є вужчими, ніж контрольні. Об'єктом прокурорського нагляду загалом виступає законність, тобто її дотримання правоохоронними та пенітенціарними органами, а предметом – діяльність конкретного піднаглядного органу. Видається доцільним зазначити, що основною функцією органів прокуратури є підтримання державного обвинувачення в суді, тоді як прокурорський нагляд – факультативний, проте не менш важливий складник компетенції прокуратури.

У науці досі тривають дискусії щодо поняття та сутності прокурорського нагляду, а саме характеристик такої діяльності, проте більшість науковців вважає, що це вид саме державної діяльності. Так, В.В. Липівський визначає прокурорський нагляд як самостійний, специфічний вид 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, виокремлюючи при цьому державне та соціальне призначення прокурора [10, с. 168, 167]. Дійсно, прокурорський нагляд є формою діяльності держави, адже саме держава

координує виконання своїх функцій (у даному випадку – наглядових) через надання відповідних повноважень органам державної влади, їх службовим та посадовим особам, а соціальне призначення прокурора пояснюється спрямованістю його діяльності на дотримання прав і свобод індивіда як найвищої соціальної цінності. Інший науковець, Ю.О. Новосад, акцентує увагу на тому, що прокурорський нагляд є особливим видом державно-правової діяльності прокуратури [11, с. 112], що дозволяє сприймати такі повноваження прокурорів не лише як складову частину діяльності держави, а й як діяльність у сфері права, що беззастережно підпорядкована його принципам. Іншого підходу дотримуються В.В. та Д.В. Маркіни, які розуміють під прокурорським наглядом різновид державного і соціального контролю зі здійсненням його специфічними методами і з використанням лише йому властивих повноважень [12, с. 67]. Такий підхід вказує на наявність певних характеристик, що відрізняють прокурорський нагляд від будь-якого іншого, проте, як уже зазначалося, нагляд і контроль є різними категоріями, до того ж соціальний контроль є окремим інститутом і здійснюється соціальною спільнотою та її представниками, що суперечить сутності прокурорського нагляду. Враховуючи також положення п. 17 ч. 1 ст. 4 КАС, який відносить професійну діяльність прокурорів до публічної служби [13], самі наукові підходи та їх аналіз, видається доцільним і обґрунтованим розуміти під прокурорським наглядом публічно-правову діяльність прокурора, яка полягає у виконанні ним факультативних функцій щодо моніторингу діяльності правоохоронних та пенітенціарних органів на предмет дотримання норм законів під час виконання ними службових обов'язків.

Зміст прокурорського нагляду включає ті права й обов'язки, які уповноважений реалізувати прокурор під час служби. Він існує також і в межах компетенції органів прокуратури щодо здійснення нагляду за додержанням певних нормативно-правових актів, точне й однакове виконання яких та їх законність, відповідно, визначають обсяг повноважень конкретно визначеного (уповноваженого) прокурора [14, с. 122]. Зокрема, відповідно до ст. 250 Кодексу України про адміністративні правопорушення прокурор, заступник прокурора, здійснюючи нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів у процесі провадження в справах про адміністративне правопорушення, має право: порушувати провадження в справі про адміністративне правопорушення; знайомитися з матеріалами справи; перевіряти законність

дій органів (посадових осіб) при провадженні в справі; брати участь у розгляді справи; заявляти клопотання; давати висновки з питань, що виникають під час розгляду справи; перевіряти правильність застосування відповідними органами (посадовими особами) заходів впливу за адміністративні правопорушення; вносити подання, оскаржувати постанову і рішення по скаргі в справі про адміністративне правопорушення, а також вчиняти інші передбачені законом дії [15]. Загалом же зміст прокурорського нагляду залежить від виду останнього, з огляду на його особливості.

Як відомо, Україна проводить низку реформ, що стосуються євроінтеграції, які впливають, зокрема, і на розвиток інституту прокуратури. Так, однією з основних причин прийняття у 2014 році нового Закону України «Про прокуратуру» була невідповідність інституту прокуратури стандартам Ради Європи, особливо його ролі та функцій щодо здійснення загального нагляду за додержанням законності, про що йшлося у п. 11 Висновку № 190 (1995) Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо заявки України на вступ до Ради Європи [16], а, як відомо, в Україні функціонує примат міжнародного права, що стосується, зокрема, і виконання міжнародних зобов'язань держави. Такий статус інституту прокуратури був зумовлений його імперською, а згодом – радянською моделлю, функції яких очевидно не мали нічого спільного з демократією та верховенством права у зв'язку з наявністю контрольно-репресивних повноважень, що частково збереглися на той час. Новий закон повністю усунув таку невідповідність статусу органів прокуратури у сфері здійснення прокурорського нагляду європейським стандартам, що підтверджується Висновком Європейської комісії «За демократію через право», Директорату з прав людини та Генерального директорату з прав людини та верховенства права щодо проекту Закону України «Про прокуратуру», у якому стверджується, що виключення функції загального нагляду з переліку функцій управління прокуратури є втіленням досить значного прогресу у виконанні вимог стандартів Ради Європи [17].

Натепер, незважаючи на певне попереднє реформування із виключення загального нагляду з компетенції прокуратури, наглядові повноваження прокурорів все ще залишаються значними, хоч вони й обмежені переважно сферою кримінального провадження. Також відновлюється значення наглядових функцій прокуратури і на європейському рівні. Зокрема, така тенденція пояснюється необхідністю застосування

більш масштабних заходів нагляду та перехоплення з боку органів прокуратури на міжнародній арені, оскільки наявна загроза стрімкого поширення тероризму та організованої злочинності [18], що зумовлює потребу ще більш оперативного реагування органів прокуратури. Крім того, важливість прокурорського нагляду зумовлена також і тим, що така функція є частиною права особи на справедливий судовий розгляд, та сприйняттям прокурора протягом кримінального провадження як «передового вартового прав людини», адже прокурор під час нагляду контролює, щоб заходи, що обмежують права і свободи особистості та приватне життя були необхідними, адекватними і пропорційними законним цілям [19]. Звідси випливає, що прокурорський нагляд на міжнародній арені все більше набуває правозахисних ознак, незважаючи на те, що основною функцією прокуратури є підтримання публічного обвинувачення в суді.

Таким чином, в рамках сьогодення українська практика здійснення прокурорського нагляду та його адміністративно-правова регламентація цілком відповідають європейським стандартам, проте певні реформування повноважень органів прокуратури все ще тривають, і вони також орієнтовані на обмеження їхньої компетенції задля забезпечення демократії та верховенства права, які начебто знаходяться під загрозою внаслідок значних повноважень органів прокуратури. Також слід зважати на те, що такі реформування насамперед мають бути спрямовані на подальше вдосконалення діяльності прокуратури із забезпечення безперешкодної реалізації прав і свобод людини, підвищення рівня їх юридичної захищеності, доступність звернень до прокуратури кожної людини за захистом своїх прав і свобод [20, с. 255], а тому обмеження повноважень органів прокуратури не має бути надмірним, щоб такі зміни негативно не відбилися на ефективності діяльності цього органу держави.

Висновки

Отже, європейські стандарти у сфері прокурорського нагляду характеризуються приматом над національними, що зумовлює необхідність адаптації останніх. Проведене дослідження дає змогу розуміти прокурорський нагляд як публічно-правову діяльність прокурора, яка полягає у виконанні ним факультативних функцій щодо моніторингу діяльності правоохоронних та пенітенціарних органів на предмет дотримання норм законів під час виконання ними службових обов'язків. Зміст прокурорського нагляду

становлять відповідні права та обов'язки прокурора, які залежать від виду такого нагляду.

Натепер українська практика у сфері здійснення прокурорського нагляду повністю адаптована до європейських стандартів. Незважаючи на це, реформування повноважень прокурорів щодо здійснення прокурорського нагляду все ще тривають і стосуються, зокрема, їх обмеження сферою кримінальної юстиції, зважаючи на підтримання публічного обвинувачення в суді як основну функцію органів прокуратури. Звісно, європейські стандарти зобов'язують Україну здійснювати адаптацію свого законодавства, проте слід зважати і на те, що звуження обсягів наглядових повноважень прокурорів однозначно знизить ефективність їхньої діяльності, що зумовить негативний вплив на рівень додержання правопорядку в державі загалом і захищеність прав, свобод та інтересів громадян зокрема. До того ж звуження обсягів наглядових повноважень органів прокуратури зумовить необхідність компенсувати такі новації наданням альтернативних наглядових повноважень іншим державним органам, що лише змінить «розстановку сил». Крім того, не слід ігнорувати й те, що можливість настання позитивних змін внаслідок проведення загальнокорисних реформ є індивідуальною для кожної держави і залежить від рівня її особливостей її розвитку, що зумовлює необхідність вкрай виважено й поступово запроваджувати нові зміни, особливо щодо прокурорського нагляду, від якого прямо залежить забезпечення правопорядку й боротьби з вчиненням правопорушень.

На основі цього видається доцільним проведення подальших досліджень щодо забезпечення стабільної ефективності прокурорського нагляду під час проведення й інших реформ стосовно повноважень органів прокуратури.

Список використаних джерел:

1. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII. *Голос України*. 2014. № 206.
2. Конституція України : Конституція від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Кримінальний процесуальний кодекс України : Кодекс України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI. *Голос України*. 2012. № 90-91.
4. Про організацію діяльності прокурорів з нагляду 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 : наказ Генерального прокурора України від 20 квітня 2016 року № 161. URL: <https://zakon>.

rada.gov.ua/laws/show/v0161900-16 (дата звернення: 15.03.2020).

5. Про затвердження Порядку організації діяльності прокурорів і слідчих органів прокуратури у кримінальному провадженні : Наказ Генерального прокурора України від 28 березня 2019 року № 51. *Офіційний вісник України*. 2019. № 27. Ст. 955.

6. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів спеціальними підрозділами по боротьбі з організованою злочинністю : Наказ Генерального прокурора України від 7 жовтня 1999 року № 3. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0003900-99> (дата звернення: 15.03.2020).

7. Рекомендації Rec(2000)19 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec_2000_19_2000_10_6.pdf (дата звернення: 03.04.2020).

8. Рекомендація Rec(2012)11 Комітету міністрів державам-учасникам «Про роль публічних обвинувачів поза системою кримінальної юстиції». URL: https://www.pravo.org.ua/files/rec_chodo_publ.PDF (дата звернення: 03.04.2020).

9. Рекомендація ПАРЕ 1604 (2003) 11 «Про роль служби публічних обвинувачів в демократичному суспільстві, заснованому на верховенстві права». URL: https://pravo.org.ua/files/_com_split_1.pdf (дата звернення: 03.04.2020).

10. Липівський В.В. Поняття та правова природа прокурорського нагляду. *Вісник кримінального судочинства*. 2016. № 3. С. 165–169.

11. Новосад Ю. Про деякі проблемні питання, пов'язані з участю прокуратури в оперативно-розшуковому запобіганні злочинам. *Visegrad Journal of Human Rights*. 2016. № 6/2. С. 109–113.

12. Маркин В. В., Маркин Д. В. Проблемы прокурорского реагирования по результатам антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов. *Законы России: опыт, анализ, практика*. 2013. № 2. С. 67–70.

13. Кодекс адміністративного судочинства України : Кодекс України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. *Голос України*. 2005. № 158.

14. Європіна Л. Предмет прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2016. № 2. С. 118–124.

15. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Кодекс України від 7 грудня 1984 року № 8073-X. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. № 51. Ст. 1122.

16. Висновок № 190 (1995) Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо заявки України на вступ до Ради Європи : Міжнародний документ від 26 вересня 1995 року № 190 (1995). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_590 (дата звернення: 11.04.2020).

17. Висновок Європейської комісії «За демократію через право», Директорату з прав людини та Генерального директорату з прав людини та верховенства права щодо проекту Закону України «Про прокуратуру» : Висновок від 14 жовтня 2013 року № 735/2013. URL: <https://rm.coe.int/168009717d> (дата звернення: 11.04.2020).

18. Висновок № 11 (2016) Консультативної ради Європейських прокурорів стосовно якості та ефективності роботи прокурорів, в тому числі у боротьбі з тероризмом та організованою злочинністю. URL: <http://napu.com.ua/wp-content/uploads/2018/08/Visnovok----11-shhodo-kriteriyiv-otsinki-roboti-prokuratur.pdf> (дата звернення: 11.04.2020).

19. Висновок № 13 (2018) Консультативної ради Європейських прокурорів «Незалежність, відповідальність та етика прокурорів». URL: <http://napu.com.ua/wp-content/uploads/2019/05/Vysnovok-132018-KRYEP-shhodo-nezalezhnosti-pidzvitnosti-ta-etyky-prokuroriv.pdf> (дата звернення: 11.04.2020).

20. Клочков В. Проблеми законодавчого забезпечення діяльності системи прокуратури та досудового слідства. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 2. С. 254–259.

The work investigates the Ukrainian and European administratively-legal aspects of the prosecutor's supervision. The prosecutor's supervision is one of a kind of forms of realization of prosecutor's authorities, which is a special kind of public authorities in administratively-legal aspect. It is established that Ukrainian legal acts determine kinds of prosecutor's supervision and appropriate authorities of prosecutors, which are sufficiently broad. European sources of law also are defining quite broad competence of prosecutor's offices concerning realization of supervisory authorities at present. The concepts of supervision and control are delimited, a general object and subject of the prosecutor's supervision are specified. As a result of analysis of different scientific approaches it is suggested to understand the prosecutor's supervision as a public and legal activity of a prosecutor, which consists in realization by him of optional functions concerning monitoring of activity of law-enforcement and penitentiary offices for compliance of rules of laws during realization by them of official duties. It is also revealed that the content of the prosecutor's supervision includes certain rights and duties, which a prosecutor is authorized to realize during service, and they depend on kind of prosecutor's supervision and its features. The content and reasons of previous reforms of authorities of prosecutor's concerning realization of supervision are disclosed, which related to limitation of the such competence and were conditioned with discrepancy with European standards. It is remarked that such discordances between Ukrainian and European legislation are absent now, but reforms of prosecutor's authority are prolonging. The modern tendencies of development of the institute of prosecutor's supervision are characterized with repair of importance of prosecutor's supervision on European level. It is suggested to investigate a providing of efficiency's stability of the prosecutor's supervision during carrying out another reforms concerning authorities of prosecutor's offices in further scientific researches.

Key words: prosecutor's supervision, prosecutor's offices, authority, Ukrainian legislation, European standards, reform.