

ОСНОВИ ПРОКУРОРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Навчальний посібник
з підготовки до державної
підсумкової атестації

За загальною редакцією
І. В. Юрєвич

Харків
«Право»
2019

УДК 347.963(477)(075)
О-75

*Рекомендовано до друку на засіданні кафедри судоустрою
та прокурорської діяльності Національного юридичного
університету імені Ярослава Мудрого
(протокол № 2 від 14.01.2019 р.)*

Колектив авторів:

О. Ю. Дудченко – канд. юрид. наук, асист. (питання 1–6);
Ю. О. Ремескова – канд. юрид. наук, асист. (питання 7–13); *К. О. Розсоха* – асист. (питання 14–16); *Р. Р. Трагнюк* – канд. юрид. наук, доц. (питання 17–21); *Ю. І. Крючко* – канд. юрид. наук, доц. (питання 22–27); *О. О. Овсяннікова* – канд. юрид. наук, доц. (питання 28–34); *І. В. Юревич* – канд. юрид. наук, доц. (питання 35–45); *П. М. Каркач* – канд. юрид. наук, проф. (питання 46–51); *Я. О. Ковальова* – канд. юрид. наук, асист. (питання 52–56); *І. О. Русанова* – канд. юрид. наук, доц. (питання 57–60)

Основи прокурорської діяльності : навч. посіб. з підгот. до держ. О-75 підсумк. атестації / [О. О. Овсяннікова, І. О. Русанова, І. В. Юревич та ін.] ; за заг. ред. І. В. Юревича. – Харків : Право, 2019. – 196 с.

ISBN 978-966-937-600-8

ISBN 978-966-937-600-8

© Овсяннікова О. О., Русанова І. О.,
Юревич І. В. та ін., 2019
© Видавництво «Право», 2019

1. Становлення та історичний розвиток органів прокуратури України. Реформа прокуратури на сучасному етапі

Вивчення історії створення, формування будь-якого державного органу допомагає краще зрозуміти, по-перше, історичне призначення цього органу, його місце в системі інших державних органів; по-друге, історичну необхідність виконання функцій, покладених на нього; по-третє, в сучасних умовах ужити заходів законодавчого й організаційного характеру, спрямованих на підвищення ефективності його діяльності.

Поняття «прокуратури» *походить* від латинського слова «*procurare*» – піклуватися, завідувати, керувати, забезпечувати, звідки і утворився похідний іменник *procurator* – розпорядник, управитель, завідуючий, керуючий. Така особа була слугою імператора з представницькою владою, особливу роль відігравала при збиранні податків, керуванні імператорським маєтком тощо.

Уперше в Європі прокуратура з'явилася у Франції під час правління короля Пилипа IV, Ордонансами якого від 25.03.1302 р. було засновано прокуратуру як орган представництва інтересів монарха. Термін «прокурор» став застосовуватися лише на початку XVIII століття, а до цього відповідні посадові особи у Франції називалися «людьми короля». Прокурор у точному й повному розумінні був очима короля, за допомогою яких король міг стежити за правильністю ходу всього державного механізму. Королівська влада безпосередньо була зацікавлена у запобіганні злочинам та їх переслідуванні: вищий орган державної влади за відсутності потерпілого сам виступає позивачем у справах кримінальних. Під час виконання цих обов'язків прокурор «завжди і в усьому» захищав інтереси королівської корони, більш того, він стежив, щоб ніхто з вельмож самостійно не привласнював собі титули, не втручався у проблеми промислів і торгівлі, заснування університетів. Прокурор спостерігав за призначенням королівських чиновників, оцінюючи, наскільки вони задовольняють встановленим вимогам, за справами релігії та церкви, щоб і тут не порушувалися інтереси корони.

При цьому значне місце в діяльності прокуратури Франції, як, утім, надалі і Росії, до складу якої входила Україна, посідала повин-

ність *фіскалату*, тобто забезпечення інтересів скарбниці (фіску). Оскільки суд у той час був одним із головних джерел стягнення податків, прокурор мав піклуватися про те, щоб доводити всілякі проступки громадян до відома суду, а також про вигідне для держави судове рішення. Так у Європі тривало до Великої Французької революції, під час якої у Франції інститут «людей короля» було скасовано. Їх місце займають королівські комісари, на котрих з 1792 р. було покладено й підтримання обвинувачення перед судом.

Указом від 27.04.1722 р. Петром I було *засновано російську прокуратуру*. Перед нею ставилася мета здійснення контролю за дотриманням законності в діяльності центральних і місцевих органів державної влади. Генерал-прокурора Петро I визначив «оком государевим» і «стряпчим про справи державні». Генерал-прокурор безпосередньо наглядав за тим, щоб вищий державний орган – Сенат, розглядаючи всі справи, що належать до його компетенції, діяв у суворій відповідності з регламентами та імператорськими указами. Його було наділено повноваженнями й у сфері правотворення: він пропонував Сенату приймати укази з питань, які не врегульовані правом. Йому підпорядковувалися обер-прокурор, прокурори колегій Сенату, провінцій при надвірних судах. Генерал-прокурор підпорядковувався тільки імператору. На прокуратуру покладалося також постійне спостереження (нагляд) за відповідністю законам діяльності та рішень піднаглядних їй органів і установ. У разі виявлення порушення законів прокурори пропонували їх усувати й опротестовували незаконні рішення. На них покладалися також спостереження за інтересами скарбниці та нагляд за арештантськими справами.

Після Петра I прокуратура двічі фактично ліквідовувалася, потім її було *відновлено імператрицею* Єлизаветою Петрівною і сформовано як установу наглядового типу при Катерині II. Під час її правління завершилося формування вертикальної ієрархічної прокурорської системи від центру до повіту. На губернського прокурора (котрий вважався вже «оком генерал-прокурора в губернії») та підпорядкованих йому прокурорських працівників покладалися такі завдання: збереження «цілісності влади, встановлень та інтересу Імператорської Величності», спостереження, «щоб ніхто не збирав із народу заборонених зборів», викорінення «усюди шкідливих ха-

барів». Прокурори охороняли в суді інтереси «осіб безпомічних» (наприклад, глухонімих, неповнолітніх тощо). На них покладалося запобігання порушенням законів, вжиття заходів щодо припинення порушень, опротестування незаконних актів.

Після укладення *Судових статутів* (1864 р.) змінився «тип» російської прокуратури: з установи наглядової вона була перетворена в основному на орган кримінального переслідування. Дійсно державне обвинувачення (або кримінальне переслідування) розумілося в той час як уся обвинувальна діяльність прокуратури, від порушення кримінальної справи до підтримання обвинувачення в суді. Після реформи зберігалася єдина ієрархічна система органів прокуратури. Прокурори перебували при «судах», але ніякою мірою не були їм підконтрольні. Навпаки, прокурор спостерігав за дотриманням судами правил їх устрою й діловодства, брав участь у «розгляді дисциплінарних справ судових працівників і опротестовував рішення по них, направляв свої характеристики на суддів міністру юстиції». Закон підпорядковував прокурору поліцейське дізнання, покладав на нього спостереження за провадженням досудового слідства, в якому поєднувалися керівництво діями судового слідчого та нагляд за законністю його дій і рішень. Прокурор приносив касаційні й апеляційні протести на вироки судів, наглядав за виконанням вироків. При розгляді судами цивільних справ прокуратура виконувала тільки законоохоронну функцію. Прокурори наглядали за дотриманням законності у місцях ув'язнення. За прокурором зберігалася право брати участь у засіданнях губернських органів.

Після *Жовтневої революції 1917 р.* в Росії прокуратуру ліквідували, проте вже в 1922 р. її було відновлено. Вона стала прокуратурою «змішаного» типу, в рамках якої було поєднано функції дореформеної й пореформеної прокуратури – нагляд за виконанням законів і кримінальне переслідування, які було пристосовано до нових умов. Прокуратура створювалася як єдина централізована система з підпорядкуванням нижчих прокурорів лише вищим і Генеральному прокуророві.

Проголосивши *незалежність Україна* першою серед колишніх республік СРСР 5.11.1991 р. прийняла Закон України «Про прокуратуру», який було введено в дію 1.12.1991 р. (саме цей день відзначається як День працівників прокуратури). У 1996 р. з прийняттям

Конституції України було скорочено кількість функцій, що поклалися на прокуратуру. Така ж тенденція проявилася і у новому законі «Про прокуратуру», який було прийнято 14.10.2014 р. Сьогодні реформування органів прокуратури проводиться з метою приведення її діяльності до міжнародних європейських стандартів.

2. Місце прокуратури в системі державних органів України, її взаємодія із законодавчою, виконавчою та судовою владою

Прокуратура України не входить до жодної гілки влади і не є самостійною гілкою влади, прокуратура – самостійний та незалежний державний орган, який сприяє взаємодії гілок влади.

Підтвердженням того, що в сучасних умовах прокуратура являє собою самостійний державний орган, є: а) органи прокуратури, безумовно, належать до державно-владних структур; б) прокурорська система в силу своєї єдності й централізації відзначається високим рівнем організаційної відокремленості; в) функції прокуратури докорінно відрізняються від функцій законодавчої, виконавчої й судової гілок влади; г) істотною специфікою відрізняються функції та повноваження прокуратури; д) місце у КУ в розділі правосуддя; е) перелік функцій, крім прокуратури, визначено безпосередньо в Конституції лише стосовно законодавчої, виконавчої й судової гілок влади.

Отже, прокуратура займає чільне та вагоме місце в системі гілок державної влади, проте до жодної з них не належить, а є *самостійним державним органом зі своїми власними функціями та структурою*.

Конституційне закріплення статті, що присвячена прокуратурі, у розділі Правосуддя має правникам нормативні підстави стверджувати про приналежність прокуратури до *системи органів правосуддя*.

Взаємодія прокуратури і Верховної Ради України (відповідно до Конституції України):

– народні депутати України не можуть мати іншого представницького мандата, бути на державній службі, обіймати інші оплачувані посади, в тому числі і бути прокурорами;

– до повноважень Верховної Ради України належить: 1) внесення змін до Конституції України; 2) прийняття законів; 3) затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього; 4) надання згоди на призначення на посаду та звільнення з посади Президентом України Генерального прокурора; висловлення недовіри Генеральному прокуророві, що має наслідком його відставку з посади;

– виключно законами України визначаються: 1) права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина; 2) організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби, організації державної статистики та інформатики; 3) судоустрій, судочинство, статус суддів; засади судової експертизи; організація і діяльність прокуратури, нотаріату, органів досудового розслідування, органів і установ виконання покарань; порядок виконання судових рішень; засади організації та діяльності адвокатури.

– органи прокуратури не менш як двічі на рік інформують суспільство про свою діяльність шляхом повідомлень у засобах масової інформації. Генеральний прокурор особисто не менше одного разу на рік звітує перед Верховною Радою України на пленарному засіданні про діяльність органів прокуратури шляхом надання узагальнених статистичних та аналітичних даних;

– призначення на адміністративну посаду в Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі здійснюється за результатами відкритого конкурсу. Організація та проведення конкурсу здійснюються конкурсною комісією, до складу якої входять сім осіб, визначених Верховною Радою України.

Взаємодія прокуратури та виконавчої влади:

– Кабінет Міністрів України: 1) забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України; 2) вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина; 3) розробляє проект закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання; 4) здій-

снює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю.

- прокурор може оскаржувати рішення, дії та бездіяльність органів виконавчої влади до суду;

- взаємодія в рамках реалізації функцій представництва інтересів держави в суді;

- взаємодія в рамках функції 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.

Взаємодія прокуратури та судової влади:

- тісно пов'язані завдання та функції;

- прокурор може бути учасником у будь-якому виді судочинства;

- всі рішення, дії та бездіяльність органів державної влади та державних органів, в тому числі і прокурора, можна оскаржувати до суду;

- на етапі досудового розслідування суб'єктами взаємодії є слідчий суддя;

- суд розглядає питання застосування до особи заходів процесуального примусу у кримінальному провадженні за клопотанням прокурора;

- серед основних засад судочинства є: 1) рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом; 2) забезпечення доведеності вини; 3) змагальність сторін та свобода в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості; 4) підтримання публічного обвинувачення в суді прокурором; 5) прокурор може оскаржувати судові рішення в апеляційному порядку до суду вищої інстанції; 6) прокурор без зловживання правом має можливість звернутися до Вищої ради правосуддя зі скаргою на вчинення суддею дисциплінарного проступку;

- прокуратура взаємодіє із Конституційним Судом України.

Взаємодія прокуратури і Президента України:

- Президент: 1) має право вносити законопроекти як щодо організації, так і щодо діяльності прокуратури; 2) приймає концепції розвитку державності, правоохоронних органів та правоохоронної системи в цілому, наприклад, Указ Президента України «Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових

інститутів на 2015–2020 роки», «Національна стратегія у сфері прав людини»;

– Президент України призначає на посаду та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Генерального прокурора;

– для проведення розслідування в рамках імпідменту Президенту України Верховна Рада України створює спеціальну тимчасову слідчу комісію, до складу якої включаються спеціальний прокурор і спеціальні слідчі.

===== 3. Моделі прокуратур у сучасному світі

Сучасна європейська правова система характеризується *різноманітністю типів і моделей прокуратур* та є відображенням як правових систем, так і соціально-політичних умов, національних традицій, особливостей правової культури кожного народу. Не існує загальних міжнародних правових норм та правил стосовно завдань, функцій та організації прокурорської служби як в межах сфери кримінального права, так і поза його межами. Як правило, це залежить від історичного розвитку та правової системи тієї чи іншої країни.

Прокуратури в країнах світу можна поділити на такі типи:

1. *Західноєвропейський тип*, для якого характерне адміністративне підпорядкування прокуратури уряду. Вона, як правило, є інститутом кримінального переслідування. У той же час в деяких країнах прокуратури також є учасниками цивільного і адміністративного процесу (Австрія, Данія, Бельгія, Франція, Швейцарія).

Прокуратура як конституційний орган з повноваженнями як у сфері кримінального переслідування, так і за його межами, діє: а) на правах функціональної автономії або принципів єдності, централізації і незалежності у складі судової влади (Болгарія, Греція, Іспанія, Молдова); б) не входить до жодної гілки влади (Албанія, Білорусь, Кіпр, Росія, Сербія);

2. *Англійський тип* – прокуратура є органом державного (публічного) обвинувачення (Велика Британія, Ірландія, Ісландія, Мальта).

При аналізі різних моделей можна виділити такі: 1) французьку; 2) скандинавську; 3) російську; 4) іспанську (іберійську) моделі.