П. М. Каркач

Організація роботи прокуратури міста, району

**Методичний посібник
з організації роботи в міських, районних
прокуратурах**

Харків
«Право»
2008

ББК 67.72
К 23

Рецензенти:

Л. М. Давиденко, доктор юридичних наук, професор Академії прокуратури при Генеральній прокуратурі України,

М. В. Руденко, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри правосуддя Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна.

Каркач П. М.

К 23 Організація роботи прокуратури міста, району. Методичний посібник з організації роботи в міських, районних прокуратурах. – Х.: Право, 2008. — 352 с.

ISBN 966-8467-61-2

У методичному посібнику висвітлено організацію роботи органів прокуратури міста, району по виконанню функцій, які відповідно до ст. 121 Конституції України і Закону України «Про прокуратуру» закріплені за прокуратурою.

Для практичних працівників міських, районних прокуратур. Може бути корисним для студентів юридичних вищих навчальних закладів і факультетів.

ББК 67.72

ISBN 966-8467-61-2

© П. М. Каркач, 2008
© «Право», 2008

Зміст

Передмова 9

Розділ І. Сутність, мета і завдання прокурорського нагляду

§ 1. Сутність прокурорського нагляду 11
§ 2. Мета і завдання прокурорського нагляду 14

Розділ ІІ. Загальні положення організації роботи прокуратури міста, району

§ 1. Поняття і загальна характеристика організації роботи й управління в органах прокуратури 17
§ 2. Правові основи діяльності прокуратури України 20
§ 3. Мета і завдання організації роботи та діяльності прокуратури 26
§ 4. Розподіл службових обов'язків у міській, районній прокуратурі 28
§ 5. Інформаційно-аналітичне забезпечення органів прокуратури 34
§ 6. Планування роботи міської, районної прокуратур 39
§ 7. Контроль і перевірка виконання 47

Розділ ІІІ. Організація роботи з кадрами

§ 1. Загальна характеристика організації роботи з кадрами 56
§ 2. Добір і розстановка кадрів в органах прокуратури 58
§ 3. Робота з молодими спеціалістами 61
§ 4. Атестація працівників прокуратури 63
§ 5. Формування резерву кадрів для висування на вищі посади 65
§ 6. Підвищення кваліфікації прокурорсько-слідчих кадрів 68
§ 7. Присвоєння класних чинів прокурорсько-слідчим працівникам 72
§ 8. Додержання трудової (службової) дисципліни в органах прокуратури 73

Розділ IV. Організація роботи по нагляду за додержанням і застосуванням законів

§ 1. Сутність і завдання нагляду за додержанням і застосуванням законів 76
§ 2. Предмет і межі нагляду за додержанням і застосуванням законів 78
§ 3. Повноваження прокурора при здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням законів 79
§ 4. Організація проведення перевірок 81
§ 5. Акти прокурорського реагування 87

Розділ V. Організація роботи по нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод неповнолітніх

§ 1. Завдання прокурорського нагляду за додержанням законів про права і свободи неповнолітніх 92
§ 2. Загальні питання організації роботи по нагляду за додержанням законів про права і свободи неповнолітніх 94
§ 3. Нагляд за додержанням законів, спрямованих на попередження правопорушень неповнолітніми 98
§ 4. Організація нагляду за додержанням законів про захист соціальних і особистих прав неповнолітніх 103
§ 5. Організація нагляду за додержанням законів при проведенні досудового слідства у кримінальних справах про злочини, а також суспільно небезпечні діяння неповнолітніх та розгляд цієї категорії справ у судах 109
§ 6. Організація нагляду за законністю поміщення дітей і підлітків у спеціальні установи для неповнолітніх 111

Розділ VI. Організація роботи з підтримання державного обвинувачення в суді

§ 1. Сутність та значення державного обвинувачення 114
§ 2. Підтримання державного обвинувачення 123
2.1. Призначення державного обвинувача для участі у судовому процесі 123

2.2. Підготовка прокурора до участі в судовому процесі 125
2.3. Участь прокурора в судовому слідстві 130
2.4. Завдання прокурора при підготовці до судових дебатів 138
2.5. Структура та зміст промови прокурора в суді 142
2.6. Репліка прокурора 147
§ 3. Відмова прокурора від обвинувачення 149
§ 4. Ознайомлення прокурора з протоколом судового засідання 159
§ 5. Апеляційне подання прокурора 162
§ 6. Облік роботи з підтримання державного обвинувачення в суді 166

Розділ VII. Організація роботи по представництву прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді

§ 1. Сутність і завдання представництва прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді 169
§ 2. Організація роботи з виконання функції представництва 172
§ 3. Представництво прокуратурою інтересів громадянина або держави у розгляді судами цивільних справ 175
§ 4. Представництво прокуратурою інтересів громадянина або держави у розгляді судами адміністративних справ 181
§ 5. Представництво прокуратурою інтересів держави у розгляді судами господарських справ 184
§ 6. Організація роботи по нагляду за додержанням законодавства при виконанні судових рішень 189
§ 7. Облік роботи з представництва прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді 194

Розділ VIII. Організація роботи по нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання та досудове слідство

§ 1. Сутність і завдання прокурорського нагляду за додержанням законів при проведенні дізнання та досудового слідства 197
§ 2. Діяльність прокурора щодо усунення порушень законів при розслідуванні злочинів 204
§ 3. Організація прокурорського нагляду за додержанням законів при порушенні кримінальної справи 209

§ 4. Організація прокурорського нагляду за виконанням законів при розслідуванні кримінальних справ 213

Розділ IX. Організація роботи по нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність

§ 1. Сутність, предмет і завдання нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність..... 228
§ 2. Повноваження прокурора при здійсненні нагляду за додержанням законів в оперативно-розшуковій діяльності.... 234
§ 3. Організація перевірки додержання законів при проведенні оперативно-розшукової діяльності 236
§ 4. Акти прокурорського реагування на виявлені порушення законів в оперативно-розшуковій діяльності 240
§ 5. Особливості нагляду за додержанням законів в оперативно-розшуковій діяльності 241

Розділ X. Організація роботи прокуратури міста, району по 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

§ 1. Сутність, предмет і завдання нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру..... 243
§ 2. Організація роботи у міській, районній, спеціалізованій прокуратурах по 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 250
§ 3. Повноваження прокурора по 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. 252
§ 4. Прокурорський нагляд за додержанням законів у місцях тримання затриманих та попереднього ув'язнення..... 256
§ 5. Прокурорський нагляд за додержанням законів у місцях позбавлення волі або її обмеження 259
§ 6. Прокурорський нагляд за додержанням законів при виконанні покарань, не пов'язаних з позбавленням волі 270
§ 7. Акти прокурорського реагування на виявлені порушення законів при виконанні кримінальних покарань 275
§ 8. Облік роботи по нагляду за додержанням законів при застосуванні заходів примусового характеру 278

Розділ XI. Організація координаційної діяльності по боротьбі зі злочинністю

§ 1. Сутність і значення координаційної діяльності правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю..... 280
§ 2. Правові та організаційні основи координаційної діяльності... 283
§ 3. Принципи та форми координації..... 286
§ 4. Організація роботи при застосуванні деяких форм координації 288
§ 5. Взаємодія судових та правоохоронних органів..... 294
§ 6. Контроль виконання узгоджених дій 295

Розділ XII. Організація роботи по розслідуванню злочинів органами прокуратури

§ 1. Особливості розслідування злочинів слідчими прокуратури.. 297
§ 2. Організація роботи слідчого 299

Розділ XIII. Організація роботи з розгляду звернень та особистого прийому громадян

§ 1. Сутність та завдання розгляду звернень в органах прокуратури..... 305

§ 2. Організація розгляду звернень в органах прокуратури 307
§ 3. Організація особистого прийому громадян 310
§ 4. Аналіз стану роботи із зверненнями громадян 311
§ 5. Нагляд за додержанням і застосуванням Закону України «Про звернення громадян» 313

Розділ XIV. Організація діловодства в міській, районній прокуратурах

§ 1. Поняття і значення діловодства в прокуратурі 316
§ 2. Організація документообігу 318
§ 3. Порядок складання службових документів у міській, районній прокуратурі 320
§ 4. Складання номенклатур справ 321

Розділ XV. Шляхи вдосконалення організації роботи в органах прокуратури

§ 1. Вдосконалення організації роботи органів прокуратури 324
§ 2. Вдосконалення стилю і методів роботи 326
§ 3. Підвищення ефективності прокурорської діяльності 330
§ 4. Напрямки підвищення ефективності прокурорської діяльності 332

Розділ XVI. Зразки організаційно-управлінських актів прокуратури

Додаток № 1 335
Додаток № 2 339
Додаток № 3 341
Додаток № 4 342
Додаток № 5 346

Передмова

Питанням організації роботи в органах прокуратури завжди приділяється особлива увага, що втілюється в наказах, інструкціях та інформаційних листах Генерального прокурора України.

Практика прокурорської діяльності свідчить про те, що належна організація роботи — це запорука успіхів у зміцненні законності, боротьбі зі злочинністю. Однак працівники органів прокуратури не мають узагальнюючих методичних рекомендацій, які б охоплювали всі основні напрямки організації роботи органів прокуратури, особливо їх основної ланки — міські і районні прокуратури. Пропонований методичний посібник готувався з урахуванням завдань, що їх вирішують міські, районні прокурори при виконанні основних функцій, визначених Конституцією України і Законом України «Про прокуратуру».

У посібнику значну увагу приділено аналізу організації роботи при виконанні таких конституційних функцій, як підтримання державного обвинувачення в суді; представництво інтересів громадянина або держави у випадках, визначених законом; нагляд за додержанням законів органами, які проводять дізнання та досудове слідство; нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. Поряд з цим проаналізовано організацію роботи при виконанні таких функцій: нагляд за додержанням і застосуванням законів; нагляд за додержанням законів щодо захисту прав і свобод неповнолітніх; розслідування злочинів органами прокуратури та координація діяльності по боротьбі із злочинністю.

Позитивним у посібнику є те, що при його підготовці було використано законодавчі акти, які регламентують діяльність органів прокуратури, з урахуванням змін і доповнень до законодавства, внесених Верховною Радою України в 2001–2005 роках, а також новими Кримі-

нально-виконавчим, Цивільним процесуальним кодексами та Кодексом адміністративного судочинства України.

Рекомендації, вміщені у посібнику, мають на меті допомогти працівникам органів прокуратури в організації роботи, підвищенні її ефективності.

В той же час у матеріалах посібнику майже не використовуються відомчі накази й інструкції Генерального прокурора України, що деякою мірою послаблює його зміст. Таке ставлення автора до відомчих актів викликано частою зміною генеральних прокурорів України. Кожен новопризначений Генеральний прокурор України в обов'язковому порядку видає свої накази й інструкції, що регламентують діяльність органів прокуратури, і припиняє чинність наказів свого попередника. При цьому слід підкреслити, що завдання органів прокуратури і функції, визначені Конституцією України і Законом «Про прокуратуру», залишаються незмінними, а накази, які конкретизують їх виконання, генеральні прокурори України змінюють, що негативно впливає на діяльність органів прокуратури, особливо їх міської, районної ланки. Автор з урахуванням цих обставин не використовував накази Генерального прокурора України, які на момент видання посібника, думається, вже втратили чинність.

Незважаючи на ці особливості, у посібнику вміщено рекомендації, перевірені практикою. Тому вони можуть допомогти кожному прокурору міста, району вміло і раціонально розподіляти роботу і завжди мати позитивні наслідки при виконанні прокурорських функцій.

Розділ I. Сутність, мета і завдання прокурорського нагляду

§ 1. Сутність прокурорського нагляду

Прокурорський нагляд — це специфічна діяльність державних органів прокуратури, яка здійснюється від імені України і полягає у перевірці точності додержання Конституції України і виконання законів, які діють на її території.

Змістом цієї діяльності є:

1) виявлення фактів порушення Конституції та вимог закону;

2) встановлення винних у правопорушеннях;

3) вжиття заходів щодо усунення порушень закону і поновлення порушених прав;

4) притягнення у встановленому законом порядку до відповідальності осіб, які порушили закон.

Із цього можна зробити висновок про те, що сутність прокурорського нагляду полягає в такому:

1. Прокурорський нагляд є специфічним видом державної діяльності, яку, крім прокуратури, не можуть здійснювати інші державні органи, організації, установи або посадові особи.

2. Прокурорський нагляд здійснюється від імені держави — України. Прокурор, здійснюючи нагляд, виявляє правопорушення, вживає заходів щодо їх усунення і покарання винних не від імені виконавчої влади, а від імені держави.

3. Прокурорський нагляд — це самостійний вид державної діяльності. Його відмінність від других видів діяльності інших державних органів визначається специфікою його змісту. Це перевірка точності

додержання Конституції України, виконання вимог законів, відповідності інших правових актів закону, вжиття заходів щодо усунення виявлених правопорушень за допомогою засобів, які законом надано виключно прокуратурі.

Органи прокуратури посідають особливе місце в системі державної влади України. Вони не належать до жодної гілки влади.

Поряд з цим слід мати на увазі, що під терміном «прокурорський нагляд» розуміються:

а) специфічний вид державної діяльності;

б) самостійна галузь юридичної науки;

в) навчальна дисципліна.

Розглянемо зміст наведених визначень прокурорського нагляду.

Перш за все необхідно визначити, що означає поняття «прокурор».

Прокурор — це фізична особа, яка перебуває на постійній чи тимчасовій службі в органах прокуратури, приймається на службу відповідно до Закону України «Про прокуратуру» і виконує посадові обов'язки, передбачені тим же законом і наказами вищестоящого прокурора. У ст. 56 Закону «Про прокуратуру» наведено роз'яснення поняття «прокурор», яке застосовується в законі: 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.

Отже, «прокурор» — поняття узагальнююче. У вузькому розумінні — це керівники прокуратур: Генеральний прокурор України, прокурор Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, прокурор міста, району, спеціалізованої прокуратури. У широкому розумінні — це не тільки названі прокурори, а й їх заступники, начальники відділів і управлінь, помічники і старші помічники прокурорів, прокурори-криміналісти.

Прокурорський нагляд як вид державної діяльності прокурора — це проведення перевірок додержання і застосування Конституції України й усіх законів, що діють на території України.

Прокурорський нагляд як галузь юридичної науки означає суму знань про законодавство, яке регулює діяльність прокурорів щодо здійснення нагляду, його форми, засоби і методи, проблеми забезпечення ефективності цієї діяльності. Як наука прокурорський нагляд тісно пов'язаний з кримінальним, цивільним, господарськими процесами, криміналістикою та іншими галузями юридичної науки.

Прокурорський нагляд як навчальна дисципліна — це частина освітянської програми вищих і середніх юридичних навчальних закладів. За змістом вона поділяється на Загальну і Особливу частини. У Загальній частині розглядаються завдання, функції, принципи прокурорського нагляду, система органів прокуратури, повноваження прокурорів та ін. В Особливій частині розглядаються особливості виконання прокурорських функцій, специфіка реагування прокурорів на різні види правопорушень.

До *предмета прокурорського нагляду* як виду державної діяльності слід віднести додержання і застосування Конституції і законів юридичними і фізичними (посадовими) особами. У практичній діяльності важливо чітко розуміти, що таке об'єкт і суб'єкт прокурорського нагляду.

Об'єкти прокурорського нагляду — це підприємства, організації, установи та інші юридичні особи, в яких проводяться прокурорські перевірки додержання і застосування законів.

Суб'єкти прокурорського нагляду — це учасники прокурорсько-наглядової діяльності — прокурори, які проводять перевірку додержання і застосування законів на об'єктах нагляду.

Для виконання прокурорсько-наглядових функцій прокурор наділений певними повноваженнями.

Повноваження прокурора — це обсяг прав і обов'язків, якими наділений прокурор для здійснення функцій, визначених Законом «Про прокуратуру».

Цим Законом передбачено значний обсяг повноважень. Крім цього, низка повноважень прокурора визначається також нормами Кримінально-процесуального кодексу (КПК), Цивільного процесуального кодексу (ЦПК), Господарського процесуального кодексу (ГПК), Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність» та ін.

Повноваження прокурора застосовуються з метою виявлення правопорушень, причин та умов, що їм сприяють; притягнення порушників законів до відповідальності, а також відшкодування матеріальних збитків.

У діяльності прокурорів широко застосовуються акти реагування на виявлені порушення. *Актами прокурорського реагування* є закріплені у спеціальному документі рішення прокурора, за допомогою яких він реагує на виявлені правопорушення. Акти реагування — протести, приписи, подання, постанови, позови і заяви до суду, письмові вказівки, вимоги, протокол про адміністративне правопорушення.

Прокурори застосовують різні методики прокурорського нагляду, які передбачені Законом «Про прокуратуру» та іншим законодавством. Закон не дає обов'язкових рекомендацій, яку методику і в яких конкретних випадках необхідно застосовувати для виявлення й усунення різних видів правопорушень. Такі рекомендації відпрацьовуються науковцями та практиками і складають методику прокурорського нагляду.

Поняття «тактика прокурорського нагляду». При вирішенні прокуратурою завдань, у тому числі з виявлення і усунення порушень законів, прокурор застосовує різні правові засоби. Кожний з них може бути застосований за допомогою різних методів, способів, прийомів. Прийоми і методи застосування одного і того ж правового засобу можуть відрізнятися залежно від виду об'єкта, характеру правопорушень, конкретної обстановки, досвіду роботи прокурора та інших чинників.

У теорії і практиці прокурорського нагляду відпрацьована сукупність прийомів і способів застосування правових засобів з метою вирішення завдань прокурорського нагляду. Сукупність прийомів і способів застосування кожного правового засобу і є тактикою прокурорського нагляду.

§ 2. Мета і завдання прокурорського нагляду

Мета і завдання прокурорського нагляду тісно поєднанні між собою.

Під *метою прокурорського нагляду* слід розуміти ті результати, на досягнення яких спрямована вся діяльність прокуратури в цілому, зокрема її прокурорського нагляду. Мета прокурорського нагляду визначається статусом прокуратури, її місцем і роллю в державі. У кінцевому результаті вона визначається Конституцією України, Законом «Про прокуратуру» та іншими законодавчими актами, які регламентують діяльність органів прокуратури.

Найбільш конкретно мета прокурорського нагляду визначена в Законі «Про прокуратуру». Згідно з ч. 1 ст. 4 цього Закону метою прокуратури є:

а) всемірне утвердження верховенства закону;

б) зміцнення правопорядку:

в) забезпечення захисту прав і свобод людини й громадянина;

г) забезпечення захисту охоронюваних законом інтересів суспільства і держави.

На досягнення цієї мети спрямована вся діяльність прокуратури. Конкретні види діяльності прокуратури закріплено в Законі України «Про прокуратуру»:

1) прокурорський нагляд;

2) кримінальне переслідування;

3) координація діяльності правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю;

4) участь у розгляді кримінальних, цивільних, господарських та адміністративних справ;

5) участь у правотворчій діяльності.

Основним засобом досягнення вказаної в Законі «Про прокуратуру» мети є прокурорський нагляд. *Завдання прокурорського нагляду* порівняно з метою більш конкретні, їх вирішення забезпечує досягнення мети прокурорського нагляду. Вони відрізняються за рівнем, змістом, способом їх вирішення, компетенцією органів прокуратури.

Завдання прокурорського нагляду можуть бути поділені на три види: загальні, спеціальні й окремі.

Загальне завдання прокурорського нагляду визначається Конституцією України, Законом «Про прокуратуру», КПК, ЦПК, ГПК та іншими законодавчими актами. Так, ст. 4 Закону «Про прокуратуру» визначає завдання як захист від неправомірних посягань:

1) закріплених Конституцією України незалежності республіки, суспільного та державного ладу, політичної та економічної систем, прав національних груп і територіальних утворень;

2) гарантованих Конституцією, іншими законами України та міжнародними правовими актами соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод людини і громадянина;

3) основ демократичного устрою державної влади, правового статусу місцевих Рад, органів самоорганізації населення.

Загальні завдання вирішуються кожним прокурором, який виконує наглядові функції прокуратури. Прокурорський нагляд має декілька галузей (напрямків), які відрізняються змістом законодавства, за виконанням якого здійснюється нагляд. Тому загальні завдання, які стоять перед прокурорським наглядом в цілому, є одночасно і завданням кожної з цих галузей (напрямків).

Спеціальні завдання — це завдання, які стоять перед конкретною галуззю (напрямком) прокурорського нагляду. Їх сутність випливає із загальних завдань і визначається компетенцією прокурора у кожній галузі прокурорського нагляду.

До спеціальних завдань можна віднести:

а) своєчасне виявлення усіх незаконних актів, що видаються на об'єктах, де здійснюється нагляд;

б) виявлення осіб, що порушують закони на тих же об'єктах нагляду, та ін.

Тому одним із спеціальних завдань прокурорського нагляду в кожному напрямку є своєчасність перевірки законності актів, що видаються, і виявлення фактів порушення виконання законів на піднаглядових об'єктах.

Вирішення загальних і спеціальних завдань прокурорського нагляду здійснюється шляхом застосування прокурором правових засобів нагляду, під час яких прокурор визначає *окремі (конкретні) завдання і вирішує їх.*

Ці завдання називаються *окремими завданнями прокурорського нагляду*, які значно більш різноманітні та чисельні, ніж загальні й спеціальні. Перерахувати всі окремі завдання прокурорського нагляду складно, оскільки вони не є постійними і виникають при здійсненні конкретних дії прокуратури, наприклад, витребування прокурором правових актів для перевірки, своєчасне внесення подання на незаконний вирок та ін. Окремі (конкретні) завдання допомагають прокурору вирішувати загальні і спеціальні завдання прокурорського нагляду.

Розділ II. Загальні положення організації роботи прокуратури міста, району

§ 1. Поняття і загальна характеристика організації роботи й управління в органах прокуратури

Однією із обов'язкових умов діяльності органів прокуратури є належна організація її роботи. Поняття «організація» має декілька значень. Одне із них — це організований, добре, планомірно продуманий устрій, внутрішня дисципліна[1].

У сполученні з термінами «робота», «діяльність» і «праця» в науковій літературі організація також тлумачиться неоднозначно. Як стверджує М. Маляров, організація роботи районних (міських) прокуратур означає вміле розміщення людей і об'єднання їх зусиль з метою найефективнішого вирішення завдань, що стоять перед даною системою [2].

Звідси можна зробити висновок про те, що організація роботи в кожній прокуратурі починається з двох основних елементів: правильної розстановки кадрів і забезпечення їх взаємодії. Необхідна оптимальна схема, яка дасть змогу, з одного боку, чітко розмежувати службові обов'язки кожного працівника, а з другого — забезпечити їх взаємодію в процесі здійснення нагляду, участі в судових процесах, а також розслідування злочинів.

В основі організації роботи в органах прокуратури лежать принципи, закріплені у ст. 6 Закону «Про прокуратуру»: єдність і централі-

[1] Див.: *Ожегов С. И.* Словарь русского языка. — М., 1987. — С.392.

[2] Див.: *Маляров М. П.* Организация работы районной (городской) прокуратуры. — М., 1974.

зація системи органів, яку очолює Генеральний прокурор України; їх незалежність від будь-яких органів державної влади, посадових осіб; обов'язок захищати у межах своєї компетенції права і свободи громадян; вживати заходів щодо усунення порушень закону, поновлення порушених прав і притягнення у встановленому законом порядку до відповідальності осіб, які допустили ці порушення, а також діяти гласно.

В організації роботи системи органів прокуратури важливе місце посідають такі головні компоненти: розподіл праці; підбір, розстановка і виховання кадрів; впровадження науково обґрунтованої системи і методів роботи: раціональне розміщення й обладнання робочих місць і створення умов праці, що найбільше б сприяли збереженню здоров'я і підвищенню працездатності; науково обґрунтоване нормування[1].

Таким чином, «організація роботи в органах прокуратури» означає вжиття заходів, спрямованих на раціональний розподіл роботи, створення умов для праці й належного організаційного порядку, а також постановку перед колективом конкретних завдань і контроль за їх виконанням.

Для організації роботи характерні такі елементи: розподіл роботи, створення належних умов — улаштування робочого місця, забезпечення папером, бланками, методичною літературою, науково-технічними засобами, створення і підтримання здорової психологічної атмосфери в колективі і, безумовно, постановка перед колективом і вирішення конкретних завдань та контроль за їх виконанням, оцінка якості виконаної роботи.

Організація роботи в органах прокуратури — це вжиття організаційно-управлінських заходів, які спрямовані на виконання завдань органів прокуратури, визначених Законом «Про прокуратуру», а також галузевими наказами Генерального прокурора України по кожному напрямку прокурорської діяльності.

Розглядаючи організаційно-управлінські заходи, слід враховувати вплив вищестоящих прокурорів на підлеглих і органи нижчого підпорядкування, а також керівництво і контроль за їх діяльністю з метою забезпечення ефективного виконання покладених на них завдань. Термін «управління» означає керувати, спрямовувати діяльність когось на що-небудь[2].

[1] Див.: *Шинд В. И.*, *Михайлов В. Т.* Организация труда в районной (городской) прокуратуре. — М., 1975. — С. 22.
[2] Див.: *Ожегов С. И.* Вказ. праця. — С. 726.

Отже, сутність управління в системі органів прокуратури слід розуміти як вплив вищестоящих прокурорів на підлеглих і на органи нижчого підпорядкування, керівництво і контроль за їх діяльністю з метою забезпечення ефективного виконання покладених на них завдань[1].

Такі ж погляди на сутність управління висловлює й Л. Давиденко, який підкреслює, що зміст управлінської діяльності вищестоящих прокуратур значно ширше, ніж допомога і контроль за діяльністю нижчестоящих прокуратур[2].

Погоджуючись з такими твердженнями, можна визначити, що управління в органах прокуратури — це різновид державного управління, яке забезпечує взаємодію всіх систем і структур органів прокуратури з метою виконання завдань прокурорського нагляду за додержанням законів та іншої її діяльності.

Для характеристики управління необхідно визначитися в таких поняттях, як функції управління, об'єкт і суб'єкт управління. Функціями управління в органах прокуратури є: аналітична робота; прогнозування; планування, контроль виконання; взаємодія органів і структурних підрозділів прокуратури, керівництво ними.

Аналітична робота має своїм завданням визначити процеси і тенденції у стані законності, а також чинники, що впливають на них.

Функція прогнозування стану законності і потреб у вжитті заходів, як правило, у масштабах області, міста, району, виконується на підставі даних аналізів і узагальнень.

Планування — одна з важливих особливостей діяльності прокуратури. Плани можуть бути перспективними (довгостроковими), поточними (квартальними), піврічними або особистими.

Контроль виконання — це система перевірочних дій, якій приділяється значна увага з боку керівників прокуратур.

Взаємодія органів і структурних підрозділів прокуратури визначається у встановленні і підтриманні їх дій для найкращого досягнення визначеної мети по зміцненню законності та правопорядку з найменшими витратами сил і засобів.

Функція керівництва виражається в регулюванні і прийнятті рішень з основних питань організації та діяльності органів прокуратури.

Об'єкт управління — це те, на що спрямовано організований, планомірний вплив суб'єкта управління. Це структурні підрозділи нижч-

[1] Див.: *Рябцев В. П.* Правовые и организационные проблемы функционирования органов прокуратуры: Автореф. дис. … д-ра юрид. наук. — М., 1986. — С. 23.
[2] Див.: *Давиденко Л. М.* Організація роботи в органах прокуратури. — Х., 2002. — С. 8.

честоящих прокуратур, а також конкретні групи працівників, окремі працівники прокуратури. *Суб'єкти управління* — це структурно визначені підрозділи, групи людей органів управління прокуратури, які наділені управлінськими функціями і здійснюють управлінську діяльність. Суб'єкти і об'єкти управління взаємодіють у питаннях організації роботи у цілому всіх структур і систем органів прокуратури.

Таким чином, аналізуючи поняття «організація» і «управління», можна зробити висновок про те, що вони за своїм змістом збігаються. В той же час слід відмітити, що *організація роботи* — це керівництво колективом на одному рівні горизонтально: прокурор району — підлеглі йому працівники прокуратури, начальник відділу обласної прокуратури — підлеглі працівники відділу. *Управління* — це керівництво вищестоящих прокуратур нижчестоящими, тобто по вертикалі: прокурор області — прокурор району, начальники відділів і управлінь облпрокуратури — прокурор району і под.

Генеральний прокурор України значну увагу приділяє вдосконаленню управлінської діяльності апаратів Генеральної та обласних прокуратур. З цією метою у підрозділах прокуратур створено відповідні підрозділи: у Генеральній прокуратурі — організаційно-контрольне управління, у прокуратурах обласного рівня — організаційно-контрольні відділи. Завдання цих підрозділів — забезпечити контроль за управлінською діяльністю і організацією роботи в усіх прокурорських структурах на всіх напрямках діяльності, зосереджувати зусилля на підвищення ефективності діяльності підпорядкованих прокуратур, активно впроваджувати позитивний досвід з питань організації роботи, виявляти недоліки і вивчати їх причини, вносити обґрунтовані пропозиції щодо вжиття необхідних заходів, контролювати якість та своєчасність їх виконання, запобігати проявам формалізму та зайвого паперотворення.

Важливу роль в організації роботи органів прокуратури, як і усієї прокурорської системи, відіграють відповідні нормативні акти. Слід підкреслити, що організація і діяльність органів прокуратури здійснюються тільки на підставі законотворчих актів.

§ 2. Правові основи діяльності прокуратури України

Конституційні основи діяльності прокуратури

Організація і діяльність прокуратури як органу держави, котрий здійснює нагляд за додержанням і застосуванням законів, чітко регламентовані законодавством України, в тому числі Конституцією України.

У Конституції України закріплено основні функції прокуратури, порядок призначення на посаду Генерального прокурора України та його звільнення. Так, у ст. 121 перелічено функції і визначено, що прокуратура України становить єдину систему. Стаття 122 встановлює: «Прокуратуру України очолює Генеральний прокурор України, який призначається на посаду за згодою Верховної Ради України та звільняється з посади Президентом України. Верховна Рада України може висловити недовіру Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади».

Отже, у Конституції України закріплено основні положення про органи прокуратури України, які враховано у Законі «Про прокуратуру».

Закон України «Про прокуратуру»

У ст. 123 Конституції України передбачено: «Організація і порядок діяльності органів прокуратури України визначаються законом». Основний закон про діяльність органів прокуратури — це Закон України «Про прокуратуру», прийнятий Верховною Радою України 5 листопада 1991 р. У ньому визначено правові основи діяльності прокуратури (ст. 3), завдання прокурорського нагляду за додержанням законів (ст. 4), функції прокуратури (ст.ст. 1, 5, 10), принципи організації і діяльності прокуратури (ст. 6), а також гарантії незалежності прокуратури у здійсненні повноважень (ст. 7). У розділі II визначено систему, структуру і організацію діяльності органів прокуратури.

В окремих розділах Закону містяться норми, які характеризують функції прокурорського нагляду. Так, глава 1 розділу III регламентує нагляд за додержанням і застосуванням законів; глава 2 — нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство; глава 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. У главі 3 «Підтримання державного обвинувачення в суді та представництво інтересів громадянина або держави в суді», закріплено норми, які регламентують завдання прокурора в судовому процесі, його повноваження, а також про апеляційне та касаційне подання прокурора.

Розділ IV Закону присвячено кадрам органів прокуратури, в тому числі таким питанням: вимоги до осіб, які призначаються на посади

прокурорів і слідчих; кадри органів військової прокуратури; класні чини працівників органів прокуратури; заохочення та відповідальність прокурорів і слідчих. У цьому розділі закріплено положення про матеріальне і соціальне забезпечення працівників прокуратури, їх правовий та матеріальний захист і пенсійне забезпечення.

У розділі V регламентуються питання, пов'язані з діяльністю науково-навчальних та інших установ прокуратури, фінансуванням і матеріально-технічним забезпеченням органів прокуратури.

Регламентація діяльності органів прокуратури законодавчими актами України

Повноваження прокурора, його правове становище, правові засоби, які він використовує при здійсненні своїх функцій, чітко регламентовано КПК, ЦПК, ГПК, Кримінально-виконавчим (КВК) кодексами України, Кодексом України про адміністративні правопорушення (КУпАП), Кодексом адміністративного судочинства (КАС), іншими кодексами, законодавчими актами.

Найбільш конкретизовані повноваження та порядок діяльності прокурорів при здійсненні нагляду за додержанням законів при проведенні дізнання та досудового слідства закріплено у КПК, де також визначаються завдання, повноваження та регламентується діяльність прокурора при провадженні справ у суді першої, апеляційної та касаційної інстанцій.

ЦПК та ГПК визначають порядок звернення прокурора до суду в інтересах громадян або держави, а також його процесуальні права й обов'язки при розгляді цивільних та господарських справ.

У КВК закріплено норми, що регламентують порядок і умови виконання та відбування кримінальних покарань, а також норми про прокурорський нагляд за додержанням законів при їх виконанні.

У Законі України «Про оперативно-розшукову діяльність» передбачено нагляд прокуратури за додержанням законів при проведенні оперативно-розшукової діяльності. Такі ж норми встановлено у ст. 26 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», у ст. 22 Закону України «Про попереднє ув'язнення», а також у ст. 17 Закону України «Про боротьбу з корупцією» та деяких інших законодавчих актах.

Міжнародно-правові основи діяльності прокуратури

Конституція України (ст. 9) передбачає, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Тому є підстави

стверджувати, що міжнародно-правовими основами діяльності органів прокуратури є міжнародні договори України. При цьому прокуратура як суб'єкт таких відносин керується нормами договорів, конвенцій, що регламентують безпосередньо діяльність прокуратури, або законодавчих актів держави, які визначають роль і місце прокуратури у міжнародних відносинах. Так, у деяких міжнародних договорах України про правову допомогу в цивільних, кримінальних і сімейних справах прокуратура прямо визначається як суб'єкт правовідносин.

У ст. 26 Закону «Про прокуратуру» передбачено, що Генеральний прокурор України відповідно до міждержавних угод про надання правової допомоги вирішує питання про порушення і розслідування кримінальних справ, проведення дізнання, видачу злочинців або осіб, які підозрюються у вчиненні злочинів, направлення повідомлень про наслідки кримінального переслідування, а також інші питання.

Аналіз нормативно-правових актів у сфері міжнародного співробітництва дає підстави визначити основні форми співробітництва органів прокуратури: сприяння і надання допомоги у розслідуванні злочинів; видача осіб, що вчинили злочини; одержання свідчень і заяв; проведення оглядів, обшуків, експертиз та інших слідчих дій; забезпечення відшкодування шкоди, заподіяної правопорушеннями; надання документів, інформації та ін.

Генеральна прокуратура України також підтримує зв'язки з такими суб'єктами міжнародних організацій, як Інтерпол, Бюро з координації боротьби з організованою злочинністю на території СНД та деякі інші організації. Поряд з цим широко використовується і така форма, як організація і проведення заходів міжнародного характеру: зустрічей, переговорів, експертних нарад, семінарів, конференцій та інших заходів щодо підвищення кваліфікації працівників прокуратури.

Укази Президента України з питань діяльності прокуратури

Відповідно до 4.3 ст. 106 Конституції України Президент України на основі виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України. Так, згідно із Законом «Про прокуратуру» і Положенням про класні чини працівників органів прокуратури України питання про присвоєння класних чинів Державного радника юстиції України, Державного радника юстиції 1, 2, 3 класів вирішуються Президентом України.

З метою посилення боротьби зі злочинністю в Україні розроблено і затверджено указами Президента України програмні документи: від

10 квітня 1997 р. «Про національну програму боротьби з корупцією»; від 24 квітня 1998 р. «Концепція боротьби з корупцією на 1998–2005 роки»; від 25 грудня 2000 р. «Комплексна програма профілактики злочинності на 2001–2005 роки». У цих документах передбачено заходи щодо забезпечення активної наступальної протидії злочинності, виконання яких покладено на правоохоронні та інші органи, в тому числі на прокуратуру. Деякі укази Президента України спрямовано на попередження правопорушень серед неповнолітніх. Так, укази від 28 січня 2000 р. «Про додаткові заходи щодо запобігання дитячої бездоглядності» і від 21 лютого 2003 р. «Про державну програму запобігання дитячій бездоглядності на 2003–2005 роки» передбачають заходи з попередження насильства в сім'ї, запобігання бездоглядності, підвищення гарантій додержання прав і інтересів неповнолітніх. Перелічені та інші укази Президента України є обов'язковими до виконання, і органи прокуратури України, здійснюючи наглядову та іншу діяльність, вирішують питання своєї діяльності відповідно до вимог указів Президента України.

Рішення Конституційного Суду України

До правових основ діяльності прокуратури України належать окремі рішення Конституційного Суду України, які регламентують діяльність органів прокуратури України при виконанні функцій прокуратури. Рішення Конституційного Суду мають правове значення, що в подальшому враховується при внесенні змін і доповнень до законодавчих актів. Визнання Конституційним Судом невідповідності норм законодавчих актів Конституції України мають правові наслідки і враховуються при здійсненні функцій прокуратури.

У деяких випадках рішення Конституційного Суду безпосередньо стосуються правової регламентації організації та діяльності органів прокуратури. Так, рішенням Конституційного Суду України № 5-зп від 30 жовтня 1997 р. надано тлумачення застосування ст. 12 Закону «Про прокуратуру» про порядок розгляду заяв і скарг в органах прокуратури. Рішенням Конституційного Суду № 3-зрп/99 від 8 квітня 1999 р. надано тлумачення щодо положень ст. 2 ГПК про порядок порушення господарським судом справ за позовними заявами прокурорів та їх заступників в інтересах держави. До внесення Верховною Радою України відповідних змін до названих та інших законодавчих актів прокуратура у своїй діяльності керується рішеннями Конституційного Суду.

Нормативні правові акти Генерального прокурора України

До правових основ діяльності органів прокуратури слід віднести накази, розпорядження, положення Генерального прокурора України, інструкції, що регламентують діяльність системи прокуратури України. Перелічені документи видає Генеральний прокурор України на підставі ст. 15 Закону «Про прокуратуру».

Відомчі нормативні акти Генерального прокурора України, які регламентують усі аспекти організації та діяльності органів прокуратури, є обов'язковими для виконання. Так, Генеральний прокурор України видає накази з основних питань організації та діяльності прокуратури при виконанні функцій, визначених Законом «Про прокуратуру». Поряд з цим деякі накази регламентують організацію роботи та контролю, виконання аналітичної та методичної роботи в органах прокуратури.

Наказами Генерального прокурора України регламентуються також робота з кадрами, питання правового забезпечення в органах прокуратури та інші важливі напрямки діяльності органів прокуратури.

Поряд з наказами Генеральний прокурор України видає інструкції, які регулюють окремі види діяльності органів прокуратури: діловодство; порядок розгляду і вирішення звернень та особистого прийому громадян в органах прокуратури; порядок введення первинного обліку роботи прокурорів та ін.

У практичній діяльності органів прокуратури широко використовуються й такі нормативні акти Генерального прокурора України, як положення. Положеннями регламентуються порядок проведення атестації прокурорсько-слідчих працівників, діяльність експертної комісії Генеральної прокуратури України, система підвищення кваліфікації прокурорсько-слідчих працівників, діяльність науково-методичної ради при Генеральній прокуратурі України та деякі інші життєво важливі питання органів прокуратури.

Розпорядження Генерального прокурора України, як правило, спрямовано на реалізацію разового або короткострокового характеру. Вони стосуються й більшості випадків окремих підрозділів органів прокуратури або структур.

Вказівки Генерального прокурора України стосуються діяльності як органів прокуратури, так й інших правоохоронних органів, тобто виходять за межі прокурорської системи. Це вказівки з питань розслідування, які є обов'язковими для органів дізнання і досудового слідства. Мета вказівок — забезпечити законність при розслідуванні злочинів.

§ 3. Мета і завдання організації роботи та діяльності прокуратури

Міські, районні прокуратури посідають особливе місце в системі органів прокуратури України. Це основна ланка прокурорської системи, яка налічує майже 70% всіх працівників органів прокуратури України.

Організація роботи в органах прокуратури України, в тому числі міської (районної) прокуратури, завжди була в центрі уваги Генерального прокурора України, про що свідчить низка наказів, які регламентують діяльність прокуратури при виконанні покладених на неї функцій на всіх напрямках, в тому числі основний наказ генерального прокурора України від 19 вересня 2005 № 1 «Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України».

Прокуратура України становить єдину централізовану систему, яка відповідно до зазначених правових актів виконує такі функції:

1) нагляд за додержанням і застосуванням законів усіма органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами і громадянами;

2) підтримання державного обвинувачення в суді;

3) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених законом;

4) нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;

5) 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;

6) нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами;

7) координація діяльності по боротьбі із злочинністю;

8) розслідування кримінальних справ про злочини, визначені КПК.

Крім цього, прокуратура, виконуючи функції, визначені Законом «Про прокуратуру», реалізує свою діяльність по таких напрямках:

1) вживає заходів, спрямованих на попередження злочинності та правопорушень, бере участь у розробленні органами державної влади заходів щодо запобігання злочинам та іншим правопорушенням;

2) бере участь у роботі щодо вдосконалення законодавства;

3) роз'яснює законодавство та висвітлює діяльність органів прокуратури в засобах масової інформації;

4) здійснює повноваження у галузі міжнародного співробітництва і правової допомоги.

Реалізація перелічених функцій та напрямків має забезпечити виконання основного завдання органів прокуратури, визначеного ст. 4 Закону «Про прокуратуру»

Форми і методи реалізації повноважень прокурорів міст, районів по виконанню функцій прокуратури в межах встановленого Конституцією України та законами України порядку регламентуються також наказами і розпорядженнями Генерального прокурора України, прокуратур обласного рівня, рішеннями колегій і оперативних нарад, інструкцією з діловодства в органах прокуратури України.

Характерною особливістю відомчих нормативних актів є їх спрямування на створення оптимального організаційного порядку діяльності, який би забезпечував повноту і своєчасність використання прокурорами наданих їм повноважень, оперативне і реальне усунення порушень закону, зміцнення правопорядку, поновлення порушених конституційних прав і свобод громадян, притягнення винних до встановленої законом відповідальності.

Для забезпечення успішного виконання завдань, що вирішує прокуратура, законодавством гарантується її незалежність у здійсненні повноважень. Органам державної влади і органам місцевого самоврядування, посадовим особам забороняється втручатися в діяльність прокуратури по нагляду за додержанням законів або розслідуванню злочинів.

Працівники прокуратури не можуть належати до будь-яких політичних партій чи рухів. На прокуратуру не може покладатися виконання функцій, не передбачених Конституцією та Законом «Про прокуратуру». Вимоги прокурора, що відповідають чинному законодавству, є обов'язковими для всіх органів, підприємств, установ, організацій, посадових осіб та громадян і виконуються невідкладно або у передбачені законом чи визначені прокурором строки. Рішення прокурора міста, району може бути оскаржене вищестоящому прокурору або в суд.

Успішне виконання завдань, які визначені Законом «Про прокуратуру», можливе тільки за умови правильної організації роботи в прокуратурі міста, району.

§ 4. Розподіл службових обов'язків у міській, районній прокуратурі

Одним із важливих чинників організації роботи міської (районної) прокуратури є розподіл службових обов'язків між оперативними працівниками прокуратури. Чіткий, добре продуманий, він є обов'язковою умовою ефективності колективної роботи, сприяє узгодженості дій, підвищує персональну відповідальність за кінцевий результат, забезпечує раціональне використання індивідуальних можливостей кожного працівника, що особливо важливо у роботі міської, районної прокуратури.

Розподіл обов'язків між працівниками міської, районної прокуратури — творчий організаційно-управлінський акт, тому неможливо дати універсальні рекомендації, які придатні на всі випадки. Водночас існує низка проблем, розгляд яких може зацікавити керівників прокуратур, котрі займаються питаннями організації роботи. Організаційно-управлінський акт розподілу службових обов'язків між працівниками прокуратури міста, району умовно можна розділити на кілька етапів.

На першому етапі визначаються види роботи, які необхідно розподілити між працівниками прокуратури, враховуючи компетенцію міської (районної) прокуратури, яка, у свою чергу, зумовлена функціональними обов'язками прокурорів.

Розподілу підлягає така прокурорська робота:

1) нагляд за додержанням законів органами, які проводять дізнання та досудове слідство;

2) підтримання державного обвинувачення;

3) представництво інтересів громадянина або держави в суді;

4) координація діяльності правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю;

5) нагляд за додержанням прав і свобод громадян, захист їх честі й гідності; прав неповнолітніх; законів, що стосуються економічних, міжнаціональних відносин; охорони довкілля, митниці та зовнішньоекономічної діяльності; а також нагляд за відповідністю актів, що видаються всіма органами, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами, вимогам Конституції України та чинних законів;

6) нагляд за додержанням законів по боротьбі з корупцією, при виконанні судових рішень у кримінальних справах тощо.

До особливої групи належить робота, пов'язана з організацією праці кожного працівника особисто, а також усього колективу. Колективна

праця потребує такого керівника, який би міг організувати та повести за собою колектив з метою виконання поставлених завдань. Така робота вимагає інтелектуальних, психологічних та інших зусиль.

На другому етапі необхідно визначити приблизний обсяг людиноднів, потрібний для виконання усієї роботи прокуратури в цілому та за окремими напрямками її діяльності протягом року. При цьому слід враховувати, що цей організаційно-управлінський процес є складним, а його результати можуть бути надто невизначеними. Це пов'язано з тим, що в органах прокуратури немає науково обґрунтованих нормативів для всіх видів прокурорської роботи. У зв'язку з цим міськрайпрокурор визначає завантаженість своїх підлеглих на основі особистого досвіду та інтуїції, що не завжди збігається з фактичним обсягом роботи, яку виконують його підлеглі. Показники завантаженості мають враховуватися не лише при оцінці роботи працівників прокуратури, а й при розподілі між ними службових обов'язків. Якщо цього не враховувати, то, можливо, розподіл роботи буде проведено нерівномірно, а це негативно вплине на загальну організацію роботу прокуратури.

Третій етап пов'язаний із закріпленням за кожним оперативним працівником конкретних обов'язків. При цьому обов'язки між працівниками районних та прирівняних до них прокуратур розподіляються, як правило, за (предметним) галузевим принципом.

У міськрайпрокуратурах зі штатом понад 20 працівників може також застосовуватися зонально-предметний принцип при розподілі обов'язків.

Предметний (галузевий) принцип передбачає розподіл обов'язків між працівниками за напрямами прокурорської діяльності з урахуванням визначених законом функцій прокуратури. При застосуванні цього принципу за кожним працівником закріплюється коло питань, поєднаних однією темою. Ці питання можуть стосуватись як однієї, так і кількох галузей (напрямів) прокурорської діяльності. *Зонально-предметний принцип* у міськрайпрокуратурах передбачає умовний поділ території міста чи району на окремі ділянки (зони) та закріплення їх за конкретними працівниками. Цей принцип доцільно застосовувати в тих прокуратурах, які обслуговують велику територію і мають необхідну кількість оперативних працівників. При цьому за працівниками закріплюється не лише територія, а й нагляд за групою законодавчих актів з урахуванням функцій прокуратури.

У практичній діяльності головним чином застосовується предметний (галузевий) принцип розподілу службових обов'язків між пра-

цівниками міської, районної прокуратури. При розподілі конкретних обов'язків між окремими працівниками прокуратури враховується низка чинників суб'єктивного та об'єктивного характеру.

Суб'єктивний чинник — це рівень теоретичної підготовки, практичного досвіду та здібностей працівників, у тому числі й самого прокурора. При визначенні службових обов'язків доцільно враховувати бажання та індивідуальні схильності до виконання тих чи інших обов'язків кожним оперативним працівником.

До об'єктивних чинників належать особливості діяльності прокуратури, її кількісний склад, рівень та структура злочинності в регіоні, стан законності та ін. Важливе значення у цьому аспекті має та обставина, що не всі оперативні працівники міськрайпрокуратури наділені однаковими повноваженнями у наглядовій діяльності. Так, помічник прокурора при здійсненні нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання та досудове слідство, не має права самостійно порушувати кримінальну справу, скасовувати незаконну та необґрунтовану постанову слідчого чи особи, яка провадить дізнання; давати в справі письмові вказівки; затверджувати обвинувальний висновок; здійснювати інші наглядові повноваження. Ці дії може виконувати міський, районний прокурор або їх заступники.

Отже, обов'язки з нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання та досудове слідство, необхідно розподіляти тільки між прокурором та його заступником. Помічникові прокурора може бути доручено нагляд на цьому напрямку тільки з окремих питань, наприклад, щодо додержання законності при розгляді заяв і повідомлень про злочини, які надходять до органів внутрішніх справ, податкової міліції.

Як уже зазначалося, розподіл обов'язків між працівниками прокуратури здійснюється з урахуванням штатної чисельності. Усі міські, районні прокуратури умовно можна класифікувати на три групи: зі штатом до 5 оперативних працівників (прокурор, три помічники, слідчий); зі штатом 8–10 оперативних працівників (прокурор, заступник, старший помічник, три помічники прокурора і два слідчих); зі штатом понад 10 оперативних працівників (прокурор, два заступники, кілька помічників, три і більше слідчих)

Розглянемо схему розподілу службових обов'язків у міській (районній) прокуратурі зі штатом до 10 оперативних працівників як найбільш поширену в органах прокуратури міської, районної ланки.

Обов'язки міськрайпрокурора:

загальне керівництво роботою прокуратури за всіма напрямами діяльності, визначеними Конституцією України, Законом «Про прокуратуру» та наказами Генерального прокурора України;

організація прокурорського нагляду за виконанням законів, спрямованих на розкриття злочинів і запобігання їм;

керівництво та нагляд за виконанням законів слідчими прокуратури при провадженні досудового слідства;

організація боротьби з корупцією;

нагляд за законністю розгляду заяв і повідомлень про злочини, що надходять до прокуратури;

проведення оперативних нарад працівників прокуратури;

організація і проведення координаційних нарад правоохоронних органів;

організація і планування роботи прокуратури;

контроль за виконанням керівних документів прокуратур вищого рівня та особистих рішень;

інформаційно аналітичне забезпечення міськрайпрокуратури;

навчання і виховання кадрів;

питання статистичної звітності;

питання забезпечення гласності та інформування державних органів влади, громадськості про стан законності та заходи щодо її зміцнення;

керівництво та контроль за роботою канцелярії прокуратури;

організація роботи зі зверненнями громадян до прокуратури.

З урахуванням конкретних обставин прокурор може здійснювати також інші обов'язки.

Обов'язки заступника міськрайпрокурора:

організація і безпосередній нагляд за додержанням законів органами, які проводять дізнання та досудове слідство, зокрема керівництво роботою помічника прокурора, який здійснює нагляд за додержанням законів цими органами;

організація і безпосередній нагляд за законністю затримання громадян на підставі ст.ст. 106 і 115 КПК, за додержанням законності в ізоляторах тимчасового тримання, кімнатах для доставлених міськрайвідділів міліції;

нагляд за додержанням законності при адміністративному затриманні громадян;

нагляд за додержанням законності при виконанні покарань, не пов'язаних з позбавленням волі;

підготовка аналітичних та інших документів про стан злочинності й законності.

При розподілі обов'язків між помічниками (старшими помічниками) прокурора необхідно додатково враховувати деякі особливості. По-перше, підтримання державного обвинувачення в суді є однією з важливіших функцій прокуратури, яка реалізовується здебільшого прокурорами міської, районної ланок. По-друге, підтримання державного обвинувачення в суді прокурором — основна засада судочинства (п. 5 ч. 3 ст. 129 Конституції України), а тому участь прокурора в судовому розгляді кримінальної справи є обов'язковою.

Якщо брати до уваги ту обставину, що у міських, районних судах, як правило, одночасно розглядається кілька кримінальних справ, у яких забезпечується державне обвинувачення, можна дійти висновку про те, що підтримання державного обвинувачення в суді є службовим обов'язком кожного працівника прокуратури, крім слідчих. Тож усі помічники прокурора мають в обов'язковому порядку підтримувати державне обвинувачення в суді, але для декого з помічників ця робота буде додатковою до основної, передбаченої посадовими обов'язками. Доцільно, щоб у наказі зазначалося, хто з помічників прокурора відповідає за організацію цієї роботи, її облік, складання статистичних звітів тощо.

У деяких прокуратурах створюються групи обвинувачів. Такі групи має очолювати старший помічник прокурора, який і буде організовувати роботу в прокуратурі щодо підтримання державного обвинувачення в суді, вести її облік, складати звіти, надавати методичну допомогу молодим обвинувачам. Аналогічні групи доцільно створювати і при здійсненні нагляду за додержанням законів органами дізнання та досудового слідства. Доцільно, щоб їх очолював заступник прокурора міста, району.

Розподіл обов'язків між помічниками прокурора, які здійснюють нагляд за додержанням і застосуванням законів (загальнонаглядова робота), провадиться за предметним принципом. При цьому доцільно виокремити такі предмети нагляду:

додержання вимог законів відносно охорони власності, земельних ресурсів, довкілля;

запобігання та протидія легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом;

викриття корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією;

додержання законів при здійсненні приватизації державного та комунального майна;

додержання законів, що стосуються прав і свобод людини і громадянина;

додержання законів, що стосуються економічних відносин, зокрема у паливно-енергетичному, агропромисловому комплексах;

додержання законів митними та податковими органами, в зовнішньоекономічній та банківській діяльності, а також у притягненні громадян до адміністративної відповідальності.

Зазначені обов'язки залежно від штатної чисельності прокуратури можна покласти на кількох помічників. Водночас доцільно виділити як самостійний предмет нагляду додержання законів, спрямованих на запобігання правопорушенням серед неповнолітніх та захист їх прав. Цю ланку варто закріпити за найбільш кваліфікованим помічником, який має певний досвід роботи.

Важлива ланка діяльності прокуратури пов'язана з реалізацією функцій представництва інтересів громадян або держави в судах у випадках, визначених законом. Якщо брати до уваги ту обставину, що ця представницька діяльність тісно пов'язана з наглядом за додержанням і застосуванням законів, то цю роботу можна розподілити між помічниками прокурора, які займаються «загальнонаглядовою» діяльністю, або покласти її на одного з них, визначивши відповідального за організацію роботи, її облік, складання статистичних звітів тощо.

Крім наведених напрямків діяльності, які необхідно закріпити в наказі, одному з помічників прокурора треба доручити роботу щодо систематизації законодавства, розміщення та зберігання нормативних актів, юридичної літератури.

На четвертому етапі організаційно-управлінського акту готується наказ про розподіл службових обов'язків. Формулювання наказу мають викладатися юридично грамотно, точно та конкретно, щоб кожен працівник чітко знав свої функціональні обов'язки.

В окремому пункті наказу необхідно зазначити ті види прокурорської діяльності, в яких беруть участь усі оперативні працівники прокуратури. Такими є:

прийом громадян згідно з установленим графіком та розгляд звернень громадян;

участь у плануванні роботи, підготовка та складання статистичних звітів;

виступи в засобах масової інформації, на підприємствах, в установах та організаціях з повідомленнями про стан законності та заходи щодо її зміцнення;

інформаційно-аналітична робота.

Крім цього, в окремому пункті необхідно передбачити взаємозамінність оперативних працівників на період їх тимчасової відсутності (відпустка, хвороба, відрядження та інші поважні причини).

У наказі також необхідно визначити основні обов'язки слідчих:

– розслідувати кримінальні справи особисто за дорученням прокурора або у складі слідчо-оперативної групи;

– брати участь у чергуваннях, виїздах на місця події;

– вести профілактичну роботу при розслідуванні кримінальних справ;

– забезпечувати збереження речових доказів тощо.

Наказ підписується прокурором міста (району) і під розписку з ним ознайомлюються всі оперативні працівники. До підпису наказу прокурором його доцільно обговорити на оперативній нараді (зразок наказу див. у Додатку № 1).

§ 5. Інформаційно-аналітичне забезпечення органів прокуратури

Інформація у механізмі прийняття організаційних рішень, плануванні роботи прокуратури міста чи району має особливе значення. Цінність інформації є безперечною. Для працівників прокуратури володіння інформацією про стан законності на території міста, району — важлива умова ефективної організації роботи щодо зміцнення правового режиму. Робота прокуратури не може бути чітко організована без використання даних про стан законності та правопорушень, у тому числі злочинності, її структури, динаміки, тенденцій. Таку інформацію можна назвати правовою інформацією, яка є часткою соціальної інформації. Вона має свій зміст і особливості, оскільки відображає перш за все такі негативні сторони соціальної дійсності, як правопорушення. Крім цього, вона включає в себе відомості про причини правопорушень і умови, які їм сприяють.

Отже, наглядова й інша діяльність органів прокуратури, спрямована на зміцнення законності та правопорядку, неможлива без всебічного аналізу стану законності. В основі такого аналізу лежить інформаційне забезпечення.

Інформаційне забезпечення базується на певних принципах.

Принцип оперативності інформації. У прокуратурі повинні бути розроблені форми і методи одержання інформації. Тобто, по яких напрямках прокурорської діяльності, які дані і з яких джерел інформація повинна надходити до прокуратури. Строки надходження інформації визначаються прокурором, координаційною нарадою та ін.

Принцип повноти інформації. Із значної кількості відомостей, що надходять до прокуратури, виокремлюється оптимальний обсяг інформації, яка дає змогу забезпечити аналітичну роботу, визначити пріоритетні напрямки діяльності прокуратури та застосувати необхідні заходи прокурорського реагування.

Принцип достовірності інформації. Інформація має бути об'єктивною, відповідати фактичній ситуації, стану законності і злочинності в місті, районі. Достовірність інформації визначає рівень організації роботи прокуратури.

Таким чином, під інформаційним забезпеченням прокуратури слід розуміти дії прокурорсько-слідчих працівників по збиранню, обліку, нагромадженню, розподілу, аналізу, збереженню, пошуку і переданню інформації, необхідної для наглядової та іншої діяльності прокуратури, яка спрямована на зміцнення законності в місті, районі.

Всю роботу з інформаційного забезпечення, яка проводиться в прокуратурі міста, району, умовно можна розділити на декілька етапів.

Перший етап — збирання необхідної інформації. При цьому треба враховувати, що об'єктами інформації можуть бути:

– стан злочинності, динаміка, структура і тенденція її розвитку;

– стан законності в економічній, соціальній та інших сферах діяльності;

– додержання прав і свобод людини і громадянина;

– законність правових актів;

– законність кримінального переслідування;

– законність при розслідуванні кримінальних справ;

– стан законності у кримінальному судочинстві;

– стан законності при виконанні прокуратурою функції представництва інтересів громадянина або держави в суді;

– стан законності при реєстрації та розгляді заяв і повідомлень про злочини;

– виконання наказів, рішень колегії, координаційних нарад, завдань вищестоящих прокуратур;

– систематизація законодавства.

З огляду на внутрішню необхідність прокурор міста, району може визначити й інші об'єкти інформаційного забезпечення.

Другий етап — облік, систематизація, розподіл інформації, що надходить. Облік інформації здійснює канцелярія прокуратури, реєструючи інформацію. Систематизацією і розподілом інформації займаються оперативні працівники за предметом своєї діяльності, визначеним наказом прокурора міста, району про розподіл службових обов'язків у прокуратурі.

Третій етап — нагромадження інформації, що здійснюють оперативні працівники шляхом поступового її збільшення по кожному напрямку прокурорської діяльності

Четвертий етап — аналіз інформації оперативними працівниками відповідно до закріплених за ними напрямків (ланок) діяльності. Аналіз інформації дає змогу зробити висновки не лише про кількісну сторону порушення законодавства, а й про конкретні види і характер правопорушень. На підставі аналізу робляться висновки про динаміку, тенденції правопорушень і пропонуються пропозиції, спрямовані на їх усунення.

П'ятий етап — збереження інформації. Як правило, цю роботу виконує канцелярія прокуратури. Інформація багаторазового тривалого користування передається в канцелярію оперативними працівниками після її опрацювання (аналізу).

Шостий етап — пошук необхідної інформації та передання її для використання в роботі. Цим займаються працівники канцелярії разом з оперативними працівниками, які користуються інформацією.

Інформаційне забезпечення прокуратури вважається оптимальним тоді, коли вона достатньою мірою забезпечує виконання функцій прокуратури.

Стосовно організації інформаційного забезпечення необхідно визначити, що згідно з ст.ст. 8, 20 Закону «Про прокуратуру» вимоги прокурора про надання статистичної та іншої інформації або їх копій є обов'язковими для всіх органів, підприємств, установ, організацій, посадових осіб та громадян і виконуються невідкладно або у передбачені законом чи визначені прокурором строки і безкоштовно. Дії прокурора щодо надання статистичної та іншої інформації можуть бути у формі письмового запиту або документа під заголовком «Вимога». У цьому документі викладається зміст вимог, робиться посилання на статтю закону, що регламентує повноваження прокурора і містить вказівку про обов'язковість його виконання та передбачену законом відповідальність за невиконання.

До джерел інформації про порушення закону слід віднести наступні.

1. Органи внутрішніх справ, де концентрується значний обсяг даних про правопорушення й осіб, які їх вчинили. Деякі відомості (дані про злочинність та її окремі види, про кількість порушених справ та ін.) до прокуратури надходять щомісяця у вигляді звітів.

2. Органи державної контрольно-ревізіонної служби України, до складу яких входять контрольно-ревізійні підрозділи (відділи, групи) у містах, районах. Головне завдання цих служб — здійснення державного контролю за використанням коштів і матеріальних цінностей, їх збереженням, достовірністю бухгалтерського обліку і звітності в бюджетних установах, державних фондах, на підприємствах і в організаціях, які одержують кошти із бюджетів усіх рівнів. Державний контроль здійснюється у формі ревізій і перевірок. Їх результати мають для прокуратури особливе значення, тому вона повинна мати таку інформацію.

3. Органи державної податкової інспекції міста, району, в тому числі податкової міліції, які здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства, а слідчі підрозділів податкової міліції розслідують кримінальні справи, віднесені нормами КПК до їх компетенції.

4. Органи державної влади і управління, які мають дані про порушення законодавства у підзвітних їм структурах.

5. Органи відомчого контролю (бухгалтерські, ревізійні, юридичні), які мають інформацію про порушення господарського, фінансового, трудового законодавства.

6. Банківські установи, які мають дані про правопорушення банківського законодавства.

7. Органи державних інспекцій, які мають право розглядати справи про адміністративні правопорушення, насамперед органи рибоохорони, органи охорони лісового господарства, органи мисливського господарства, органи Міністерства екології та природних ресурсів, органи Пенсійного фонду, органи державної статистики та ін. Усього понад 40 органів.

8. Медичні установи, які мають відомості про тілесні ушкодження, заподіяні при дорожньо-транспортних пригодах, аваріях, при вчиненні злочинів.

9. Установи, де тримаються засуджені, взяті під варту, затримані, які мають інформацію про правопорушення, вчинені в зазначених установах.

10. Органи відомчої та державної охорони, які мають дані про розкрадання матеріальних цінностей на об'єктах, що перебувають під їх охороною.

11. Міські, районні, відділи державної виконавчої служби Міністерства юстиції України, які мають дані про примусове виконання рішень судів та інших органів.

12. Громадські організації, загальні збори громадян за місцем проживання, трудові колективи підприємств, організацій, установ, які можуть інформувати органи прокуратури про порушення законів.

13. Міські, районні місцеві суди, які мають відомості про осіб, що вчинили правопорушення, причини та умови, що їм сприяли.

14. Громадяни, їх об'єднання, посадові особи, які звертаються до органів прокуратури з заявами та скаргами з приводу вчинених злочинів, інших правопорушень.

15. Митні органи, які мають дані про порушення митного законодавства.

16. Кримінальна міліція, органи і служби у справах неповнолітніх та спеціальні установи для неповнолітніх, які мають дані про правопорушення серед них.

17. Повідомлення засобів масової інформації про порушення прав і законних інтересів громадян та інтересів держави.

18. Міські, районні відділи статистики, які мають значну інформацію, що може бути корисною прокурору. У відділах можна одержати інформацію про умови праці на підприємствах, в організаціях, стан травматизму, кредиторську заборгованість, інвестиції, заборгованість з виплати заробітної плати та ін.

Крім перелічених джерел інформації, прокуратура міста, району має свій значний обсяг інформації, який є результатом її наглядової та іншої діяльності, спрямованої на зміцнення законності та правопорядку. Ця інформація міститься в довідках про результати перевірок, актах прокурорського реагування, статистичній звітності, аналізах та узагальненнях, матеріалах кримінальних справ та інших документах прокурорської діяльності.

Нагромадження в прокуратурі інформації здійснюється в процесі повсякденної діяльності, її обсяг значний, тому важливо вміло використовувати одержану інформацію. З цією метою доцільно всю інформацію, що надходить до прокуратури, аналізувати, щоб одержати основні відомості про стан, тенденції та прогнози стану законності в тій чи іншій галузі, в цілому по місту, району.

Аналітичні дослідження інформаційних матеріалів повинні бути актуальними і мати практичне значення, а тому цю роботу необхідно проводити, додержуючись певних правил. Перш за все необхідно: 1) визначити завдання аналітичного дослідження і коло питань, які підлягають дослідженню; 2) скласти план досліджень; 3) визначити обсяг інформації, що підлягає дослідженню; 4) обрати метод вивчення інформації — загальний чи вибірковий; 5) визначити коло осіб, які беруть участь в аналітичний роботі, і забезпечити їх необхідним методичним і нормативним матеріалом.

Для успішного виконання аналітичної роботи слід в обов'язковому порядку охарактеризувати кількісні показники виявлених порушень, порівняти їх при можливості з даними за минулий аналогічний період, визначити їх динаміку, тенденції, що характеризують їх розвиток, та ін.

В обов'язковому порядку необхідно визначити причини та умови, що сприяють порушенням закону. Закінчувати аналітичну роботу слід висновками та рекомендаціями, які можна здійснювати з урахуванням одержаних результатів аналізу. Використовуючи дані аналізу, можна підготувати доповідну записку або інформацію органам державної влади й органам місцевого самоврядування, доповідь на оперативну, координаційну або міжвідомчу нараду, подання керівникам підприємств, організацій та установ, а також органам місцевого самоврядування. Дані аналізу доцільно враховувати і при плануванні роботи міської, районної прокуратур.

§ 6. Планування роботи міської, районної прокуратур

Планування роботи — це одна з організаційних підстав, яка забезпечує діяльність прокуратури міста, району по реалізації повноважень, визначених Законом «Про прокуратуру». Планування відображає рівень організаційної роботи, її мету, визначає заходи, яких має вжити прокурор, щодо активізації боротьби з правопорушеннями, зміцнення законності.

Правильна організація планування в прокуратурі дає змогу зосередити зусилля працівників прокуратури на пріоритетних напрямках прокурорської діяльності, спрямованих на попередження й усунення порушень законності. Планування роботи міської, районної прокуратури має проводитися з додержанням таких основних принципів планування.

Принцип конкретності. План має бути конкретним, з юридично грамотним формулюванням планових заходів. У планових заходах необхідно вказувати конкретно, додержання чи застосування якого закону планується перевіряти. При цьому треба зазначити офіційну назву закону. Важливо, щоб у планових заходах було визначено також конкретні підприємства, організації чи установи, де проводитиметься перевірка.

Принцип оптимальної достатності. Обсяг планових заходів має узгоджуватись зі штатними можливостями прокуратури. Не повинно бути такого становища, коли в планах прокуратури передбачено значний обсяг заходів, а оперативних працівників і часу для їх виконання бракує. Планові заходи необхідно розподіляти за часом їх виконання таким чином, щоб на кожен місяць плану передбачалося приблизно рівне навантаження на виконавців. Такий підхід до планування дозволить раціонально використовувати робочий час оперативних працівників, якісно проводити перевірки. Принцип оптимальної достатності забезпечується визначенням найбільш актуальних, пріоритетних напрямків діяльності, що ґрунтуються на результатах аналізу стану законності в місті, районі.

Принцип стабільності. Означає, що заплановані заходи повинні бути незмінними, стабільними, хоча, звичайно, залежно від оперативної обстановки в місті, районі план може коректуватися.

Зміни до планів можуть вноситися за наявності достатніх підстав як за клопотанням оперативних працівників прокуратури, так і з особистої ініціативи прокурора.

До планів роботи не включаються заходи, що стосуються повсякденної діяльності прокуратури. Плани роботи міських, районних, міжрайонних та інших прирівняних до них прокуратур складаються на півріччя; при плануванні не можна допускати дублювання заходів, передбачених планами роботи прокуратур вищого рівня; плани роботи складаються та підписуються до першого числа місяця поточного кварталу, півріччя. Проекти планів мають розглядатися на оперативних нарадах і затверджуватися керівниками прокуратури (зразок плану роботи див. у Додатку № 2).

При плануванні роботи міських, районних прокуратур слід передбачати проведення перевірок додержання законів з усіх напрямків прокурорської діяльності, визначаючи при цьому пріоритетні галузі, в тому числі питання щодо додержання конституційних прав і свобод громадян.

Планування роботи тісно пов'язане з інформаційно-аналітичною роботою. Аналіз інформації завжди передує плануванню. Інформація є джерелом об'єктивних і всебічних даних про стан законності в місті, районі, дає змогу визначити ефективність здійснення прокурорських повноважень, виявити тенденції розвитку правопорушень. Можна однозначно стверджувати, що плануванню притаманні прогностичні функції, які дозволяють використовувати аналітичну інформацію, впливати на розвиток процесів, передбачати і вживати відповідних заходів, щодо зміцнення законності.

Планування в органах прокуратури — це управлінська функція діяльності, спрямована на впорядкування виконання обов'язків серед оперативних працівників, підвищення відповідальності кожного з них за результативність діяльності. Недоліки в плануванні, як правило, спричиняють незадовільну якість прокурорських перевірок та інших заходів і як наслідок — їх низьку результативність, нераціональне використання інтелектуального потенціалу прокуратури.

У діяльності прокуратур міської, районної ланок застосовуються різні види планів. За строком виконання планових заходів вони поділяються на перспективні (довгострокові), поточні й індивідуальні.

Перспективні (довгострокові) плани — це плани на рік і більше. Як правило, вони передбачають вирішення проблем щодо боротьби зі злочинністю в місті (районі) разом з іншими правоохоронними органами. Це можуть бути спільні заходи правоохоронних органів, затверджені на координаційній нараді, або план роботи прокуратури, де передбачаються заходи за найважливішими напрямками прокурорської діяльності з урахуванням реального стану законності і правопорядку на підставі науково обґрунтованого кримінологічного прогнозу.

Поточні плани використовуються для планування заходів за головними напрямками прокурорської діяльності. Вони передбачають перевірки виконання законів, аналітичну роботу, а також, як правило, обговорення результатів діяльності органів прокуратури і складаються на квартальний або піврічний період.

Поряд з цим у міських, районних прокуратурах застосовуються індивідуальне планування щодо підвищення професійної підготовки, а також особисте планування діяльності прокурорів та інших працівників. Особисте планування прокурора й інших працівників є важливим елементом організації праці. Як правило, воно передбачає використання робочого часу протягом дня і складається на декаду або тиждень. Таке планування дає змогу раціонально використовувати

особистий робочий час протягом дня, тижня, декади. Особистий план складає кожен оперативний працівник з урахуванням заходів, передбачених поточним планом, а також тих завдань, які йому необхідно вирішувати (перевірка скарг, участь у судових засіданнях, прийом громадян, підготовка актів прокурорського реагування та ін). Такий план — це особиста творчість кожного працівника, він ні з ким не погоджується, не затверджується і складається з метою поліпшення організації праці.

Процес складання поточного плану роботи міськрайпрокуратури поділяється на три стадії.

Перша стадія — це інформаційне забезпечення: збирання необхідної інформації про стан злочинності, додержання законів, дані аналізів і узагальнень прокурорсько-слідчої практики тощо. На цій стадії прокурор міста, району на оперативній нараді ставить перед працівниками завдання підготувати узагальнені дані й пропозиції до проекту плану. Оперативні працівники згідно з розподілом службових обов'язків виконують конкретну роботу і повинні нагромаджувати відповідну інформацію про стан законності на закріплених за ними напрямками. З огляду на ці дані кожен працівник готує письмові пропозиції з обґрунтуванням необхідності включення тих чи інших заходів до плану роботи прокуратури.

У процесі підготовки плану необхідно враховувати вимоги наказів, вказівок вищестоящих прокурорів, їх доручень, рішень колегії і координаційних та міжвідомчих нарад. Підставами для включення до плану заходів є дані про порушення законності, які одержують із матеріалів перевірок, матеріалів кримінальних і цивільних справ, аналізу прокурорської і правозастосовної практики, повідомлень контролюючих органів, звернень громадян і посадових осіб та інших джерел інформації.

Роботу по вивченню аналітичних документів, наданих пропозицій та іншої інформації, а також по формулюванню проекту плану здійснює особисто прокурор міста (району). Якщо в прокуратурі значна кількість оперативних працівників, то ці обов'язки можуть бути покладено на одного із заступників прокурора, який готує проект плану і доповідає прокуророві. Готуючи план, доцільно керуватися такими положеннями: передбачаючи ті або інші планові заходи та їх виконавців, необхідно, по-перше, враховувати функціональні обов'язки кожного працівника, його щоденну поточну роботу; по-друге, враховувати не лише закріплені за працівником обов'язки, а й його професійну підготовку, здатність виконувати ту чи іншу роботу: аналітичну, проведення перевірок, підготовку наради та ін.

Друга стадія. На цій стадії план роботи складається у встановленій формі, де передбачаються відповідні графи: порядковий номер, назва запланованих заходів, строк їх виконання, виконавці і відмітка про виконання із зазначенням результатів.

Третя стадія — завершальна. На цій стадії підготовки плану відпрацьовується остаточна його редакція. Враховуються заходи плану прокуратури області, її завдання і рекомендації, але не допускається дублювання заходів, передбачених планами прокуратур вищого рівня, а також сюди не включаються заходи, що стосуються повсякденної діяльності. Підготовлений проект плану роботи обговорюється на оперативній нараді при прокуророві міста, району. Слід підкреслити, що обговорення проекту плану на оперативній нараді — важлива стадія планування, метод його оцінки. Доопрацьований і обговорений проект плану підписується прокурором, і з цього моменту план стає управлінським рішенням, обов'язковим до виконання. З планом роботи знайомляться під розписку всі оперативні працівники прокуратури.

Контроль за організацією виконання планових завдань здійснює прокурор міста, району.

Практикою вироблена певна тематика основних заходів при плануванні роботи прокуратури міста, району, які можна розділити на окремі тематичні напрямки. При складанні плану ці заходи конкретизуються з урахуванням особливостей кожного міста, району, а також відповідно до вимог Наказу Генерального прокурора України № 1 від 19 вересня 2005 року «Про організацію роботи і управління в органах прокуратури».

Загальні питання організації роботи

До цього напрямку слід віднести такі питання: а) оперативні наради при прокуророві міста, району, на яких обговорюють підсумки роботи за певні періоди, як правило, за квартал, півріччя, рік.; б) координаційні та міжвідомчі наради працівників правоохоронних органів міста, району; в) оперативні наради з питань стану прокурорського нагляду за додержанням законності на різних напрямках діяльності; г) оперативні наради, на яких обговорюються звіти оперативних працівників про виконання службових обов'язків; ґ) оперативні наради, на яких розглядаються питання про хід виконання запланованих заходів, де заслуховуються звіти окремих працівників прокуратури. Включаються також й інші організаційні питання, які регламентують діяльність органів прокуратури.

Нагляд за додержанням і застосуванням законів

Перелік законодавчих актів, додержання яких підлягають перевірці при виконанні прокуратурою цієї функції, необхідно визначити, з огляду на пріоритетні напрямки прокурорської діяльності. При цьому основними завданнями наглядової діяльності є: додержання конституційних прав і свобод громадян, передусім осіб, які потребують соціального захисту та допомоги; додержання законності у сфері економічних відносин, особливо законів про власність, бюджетну систему, аграрну реформу, енергозбереження, зовнішньоекономічну діяльність, приватизацію державного і комунального майна, банківську діяльність, а також додержання законів у діяльності контролюючих та правоохоронних органів.

Нагляд за виконанням законів у соціальній сфері

Законодавство про працю

Перевіряти додержання вимог законодавства про працю на підприємствах і в організаціях, звертаючи особливу увагу на своєчасність виплати заробітної плати, допомоги на утримання дітей, залишення працівників у відпустці без оплати на період вимушеного простою. Перевіряти виконання законів України «Про охорону праці», «Про оплату праці», «Про колективні договори і угоди», відшкодування шкоди, заподіяної громадянам при виконанні трудових обов'язків, та ін.

Житлове законодавство

Перевіряти конкретні правові норми, які гарантують забезпечення громадян житловими приміщеннями відповідно до Житлового кодексу України; виконання законів України «Про приватизацію державного житлового фонду», «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», «Про статус ветеранів війни, гарантії їхнього соціального статусу», «Про основні принципи соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні».

Пенсійне законодавство

Перевіряти виконання Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» у міських, районних управліннях Пенсійного фонду в частині своєчасного призначення і виплати пенсій, особливо інвалідам, неповнолітнім та іншим малозабезпеченим категоріям громадян. При цьому увагу приділяти додержанню вимог законодавства, що регламентує розгляд звернень і скарг громадян, а також фактам ухилення підприємств і організацій різних форм

власності від виплати страхових внесків у Пенсійний фонд. Поряд з цим доцільно перевіряти додержання вимог Закону України «Про недержавне пенсійне забезпечення».

Адміністративне законодавство

Перевіряти виконання адміністративного законодавства при притягненні громадян до відповідальності за порушення санітарно-епідеміологічних правил, правил дорожнього руху, правопорушення в галузі торгівлі, а також податкового, пенсійного, ветеринарного, рибоохоронного, лісового законодавства, законодавства про захист прав споживачів та ін.

Нагляд за додержанням і застосуванням законів про права неповнолітніх

Перевіряти законність в діяльності кримінальної міліції у справах неповнолітніх, додержання законності у приймальниках-розподільниках і притулках для неповнолітніх, загальноосвітніх школах і професійних училищах соціальної реабілітації, центрах медико-соціальної реабілітації; виконання органами і службами у справах неповнолітніх покладених на них законом організаційних, координаційних та контрольних функцій у вирішенні питань соціального захисту неповнолітніх, проведенні роботи щодо запобігання бездоглядності та правопорушенням серед дітей і підлітків.

Перевіряти додержання законодавства про пільги і гарантії дітям, які постраждали від Чорнобильської катастрофи, дітям-сиротам і дітям, які залишилися без піклування батьків, дітям-інвалідам, про надання соціальної допомоги малозабезпеченим і багатодітним сім'ям, виконання законів України «Про освіту» і «Про зайнятість населення» та ін.

Нагляд за додержанням і застосуванням законів про охорону довкілля

Перевіряти додержання і застосування законів України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про охорону атмосферного повітря», «Про рослинний світ», «Про природно-заповідний фонд», «Про тваринний світ» та ін.

Перевіряти додержання законності в діяльності спеціально уповноважених органів державного контролю у сфері охорони довкілля, а також вимог Водного, Лісового кодексів України, Кодексу України про надра.

Нагляд за додержанням законів органами, які проводять дізнання та досудове слідство

При плануванні у даній галузі необхідно передбачити перевірки з таких питань:

– виконання законів, спрямованих на профілактику особливо тяжких і тяжких злочинів;

– виконання податковою міліцією законів, спрямованих на боротьбу з ухиленням від сплати податків та інших платежів;

– виконання законів про попередження рецидивної злочинності;

– аналіз та узагальнення стану додержання строків досудового слідства, дізнання, тримання під вартою в справах, які перебувають у провадженні міськрайвідділів внутрішніх справ і податкової міліції;

– виконання законів, спрямованих на боротьбу зі злочинністю, яка пов'язана з незаконним обігом наркотиків;

– виконання законів, спрямованих на боротьбу зі злочинами у сфері економіки.

Нагляд за законністю судових рішень у кримінальних справах

Узагальнити додержання законності при підтриманні державного обвинувачення, аналіз причин помилок, яких припускаються державні обвинувачі, аналіз практики призначення судом міри покарання у кримінальних справах (конкретна категорія справ), вплив державного обвинувача на законність призначення міри покарання.

Нагляд за законністю судових рішень у цивільних та господарських справах, розглянутих за участю прокурора

Узагальнити стан законності судових рішень у справах, розглянутих за участю прокурора, наприклад, справи за позовами та заявами прокурорів; аналіз додержання законності при розгляді судом позовів прокурора про відшкодування збитків державі та ін.

Нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах

Узагальнити додержання законності при виконанні судових рішень у кримінальних справах кримінально-виконавчою інспекцією.

Питання статистики і оперативного обліку

Перевіряти додержання законів про повноту та достовірність реєстрації злочинів у міськрайвідділах внутрішніх справ.

Робота з розгляду звернень громадян

Узагальнити практику додержання законів у роботі із заявами, скаргами, зверненнями в органах прокуратури. Перевіряти виконання Закону України «Про звернення громадян» на підприємствах, в установах, організаціях.

§ 7. Контроль і перевірка виконання

Невід'ємною частиною організації роботи в міській, районній прокуратурах є контроль і перевірка виконання. *Контроль виконання* — це засіб забезпечення високого рівня ефективності прокурорського нагляду, зміцнення виконавчої дисципліни, попередження фактів невиконання або ж неякісного виконання прийнятих рішень. За своїм змістом контроль є сукупність дій і заходів, спрямованих на перевірку своєчасності і якості роботи щодо виконання службових обов'язків, запланованих заходів, доручень і завдань Генерального прокурора України і прокурорів обласного рівня.

Предметом контролю є строки, повнота і якість виконання завдань, доручень, планів, рішень та інших організаційно-розпорядчих документів. *Основним завданням контролю і перевірки виконання є:*

1) встановлення фактичного стану з виконанням вимог законодавства, контрольних вимог, упущень в організації роботи;

2) забезпечення виконавчої дисципліни та відповідальності в роботі оперативного складу прокуратури з виконання покладених на них службових обов'язків;

3) своєчасне виявлення, усунення та попередження порушень і недоліків в організації прокурорського нагляду, виконання завдань, рішень, організаційно-розпорядчих та інших документів, що стосуються діяльності міськрайпрокуратури;

4) з'ясування причин, недоліків та допущених порушень і підготовка пропозицій щодо їх усунення, а також внесення змін до раніше прийнятих контрольних рішень;

5) підвищення ролі та авторитету органів прокуратури в структурі державних органів.

Здійснення прокурором перелічених завдань контролю досягається шляхом одержання від підлеглих інформації про хід виконання планів, завдань, наказів та інших контрольних документів і перевірки реально виконаної роботи. На факти порушення виконавчої дисциплі-

ни або неякісного виконання роботи прокурор повинен принципово реагувати. Прокурор міста, району несе персональну відповідальність за організацію і стан контролю.

Аналіз норм Закону «Про прокуратуру», наказів Генерального прокурора України в частині, що визначає контрольні вимоги, дає змогу зробити висновок про те, що основними принципами контролю і перевірки виконання є:

1) своєчасність проведення контрольних заходів до настання обставин, за яких виконання контрольного завдання стає практично непотрібним;

2) безперервність — здійснення контролю на всіх етапах організації виконання завдань, планів, доручень, наказів тощо, починаючи з оформлення матеріалів (планів, доручень і под.), визначення виконавців і закінчуючи зняттям відповідного документа з контролю;

3) достовірність — висновки по результатах мають бути обґрунтованими і відповідати фактичним даним;

4) підпорядкованість меті поліпшення виконавчої дисципліни на всіх напрямках прокурорської діяльності;

5) стимулювання досягнення цілей, які стоять перед прокуратурою міста, району, — використання наявної системи заохочень стосовно прокурорсько-слідчих працівників, які забезпечують належну та якісну виконавчу дисципліну.

Основними об'єктами контролю і перевірки виконання в прокуратурі можуть бути:

а) виконання планів роботи прокуратури, заходів координаційної діяльності правоохоронних органів, рішень оперативних нарад;

б) виконання заходів щодо реалізації організаційно-розпорядчих документів Генеральної прокуратури України та прокуратур обласного рівня, у тому числі наказів, розпоряджень і рішень колегій, постанов координаційних нарад у частині, що стосується діяльності міськрайпрокуратур;

в) надання статистичних звітів і підсумкових документів про роботу прокуратури;

г) реалізація документів прокурорського реагування, які мають строки вирішення (протести, подання, приписи, постанови та ін.);

ґ) реалізація регіональних заходів щодо боротьби зі злочинністю з питань, що належать до діяльності прокуратури міста, району;

д) додержання процесуальних строків слідства, пред'явлення обвинувачення, тримання затриманих відповідно до ст.ст. 106, 115 КПК,

тримання під вартою (ст. 156 КПК), розгляд і вирішення повідомлень про злочини, виконання письмових вказівок і окремих доручень з кримінальних справ;

е) додержання строків розгляду заяв і скарг громадян та юридичних осіб;

є) контроль за виконанням доручень, завдань і документів, які надійшли в прокуратуру із вищестоящих прокуратур зі строками їх виконання;

ж) додержання строків усунення недоліків, виявлених перевіркою роботи прокуратури, і надання інформації вищестоящому прокурору.

Цей перелік основних об'єктів контролю і перевірки виконання, який може бути використаний в роботі прокурора міста, району, не є вичерпним. У кожному разі при необхідності прокурор особисто вирішує питання про об'єкт контролю і перевірки виконання.

Форми і методи контролю

Організація контролю і перевірки виконання в прокуратурі регламентується низкою відомчих нормативних актів, у тому числі Інструкцією з діловодства в органах прокуратури України від 28 грудня 2002 р. за № 90. Документи, виконання яких підлягає обов'язковому контролю, визначає керівник прокуратури (п. 6.1. Інструкції). Контроль за виконанням повинен мати превентивне значення і забезпечувати не тільки додержання строків, а й фактичне виконання документів, їх якість і повноту.

Найбільш поширеним методом контролю є контроль шляхом ознайомлення зі станом виконання контрольного завдання оперативним працівником прокуратури або одержання від виконавця документа прокурорського реагування: протесту, подання, припису, постанови, а також доповідної записки, письмової інформації, довідки про результати виконання планових заходів, завдань, доручень та ін.

Контроль за результатами реалізації документів прокурорського реагування необхідно покладати на заступника прокурора, який відповідає за цей напрямок діяльності, і тих помічників, які готували ці документи. В наряди за напрямками прокурорського нагляду разом із кожним таким документом підшивається довідка про результати його розгляду і вжиті заходи з посиланням на номер наряду чи наглядового провадження, де підшито первинні матеріали.

Контроль за виконанням документів і заходів здійснюється прокурором шляхом одержання інформації під час особистих бесід із

конкретним працівником про хід виконання контрольних і планових заходів, результати прокурорських перевірок, підтримання державного обвинувачення в суді, розгляд цивільних справ, розглянутих за участю прокурора, стан слідства, розслідування конкретних справ та з інших питань службової діяльності. Така форма контролю застосовується як особисто прокурором, так і його заступниками за закріпленими за ними напрямками прокурорської діяльності.

Дійовою формою контролю є оперативна нарада. Для прокуратур міського і районного рівня оперативна нарада є одним із важливих елементів організації роботи. Оперативні наради проводяться з метою: а) підготовки й прийняття управлінських рішень, організації їх виконання; б) перевірки і контролю виконання управлінських рішень та їх оцінки.

Основним завданням оперативної наради є:

а) колегіальне обговорення, розроблення і прийняття обґрунтованих управлінських рішень з питань боротьби зі злочинністю, зміцнення законності та ін.;

б) визначення порядку, строків та працівників, відповідальних за реалізацію прийнятих рішень;

в) встановлення контролю за своєчасним і якісним виконанням управлінських рішень.

Питання, які обговорюються на оперативних нарадах, формулюються прокурором з урахуванням поточної оперативної обстановки, а також пропозицій працівників прокуратури. Практика свідчить про те, що міські, районні прокурори на оперативній нараді вносять для обговорення різні питання, але найчастіше розглядаються: 1) підсумки роботи прокуратури за певний період; 2) стан виконання планових заходів; 3) стан виконання наказів, вказівок і рішень колегій Генеральної прокуратури України, прокуратури області; 4) стан виконання окремих функцій прокуратури; 5) робота по розгляду і вирішенню звернень громадян; 6) виконання окремими оперативними працівниками службових обов'язків; 7) стан виконавчої та трудової дисципліни в колективі та ін.

Щоб оперативні наради були результативними, у кожній прокуратурі міста, району доцільно відпрацьовувати методику їх проведення. Для цього керівнику прокуратури у наказі про розподіл службових обов'язків необхідно передбачити оперативного працівника, відповідального за організаційне забезпечення оперативних нарад.

У прокуратурах, де штатна чисельність невелика, ці обов'язки прокурор закріпляє за собою, а у тих випадках, коли штатна чисельність перевищує 10 працівників, при розподілі обов'язків організаційне забезпечення оперативної наради доцільно покласти на заступника або на одного із помічників прокурора. Обов'язок цих працівників — належним чином підготувати оперативну нараду: порядок денний, проект рішення, забезпечення з'явлення на нараду оперативних працівників прокуратури та працівників інших відомств, коли вони запрошуються, та ін.

Оперативна нарада проводиться в міру необхідності, але не менше як два рази на місяць. Слід відмітити, що в практичній роботі прокурорів міст, районів трапляються випадки, коли оперативні наради проводяться щотижня, а у деяких — по декілька на тиждень. Така практика не може бути виправданою. На оперативних нарадах мають розглядатися важливі актуальні питання прокурорської діяльності, щодо яких приймаються кардинальні рішення. У випадках, коли наради проводяться з метою видачі завдань та доручень, ознайомлення та вивчення документів вищестоящих прокуратур, вони не можуть називатися оперативними нарадами. У цьому разі вони мають статус робочих нарад (п'ятихвилинок).

Підставами для проведення оперативної наради є план роботи прокуратури міста, району, вказівка прокурора, рішення попередніх оперативних, координаційних і міжвідомчих нарад, стан виконавчої й трудової дисципліни та ін.

Про порядок денний роботи оперативної наради, а також час і місце її проведення необхідно повідомляти завчасно, за два-три дні до наради. На оперативній нараді треба розглядати не більше двох питань, які вимагають попередньої підготовки. Доцільно, щоб з проектом рішень та порядком денним були ознайомлені всі учасники наради. З цією метою копії проектів цих документів вручаються працівникам прокуратури, а в разі необхідності — й іншим запрошеним учасникам наради.

Робота з організації та проведення оперативної наради покладається на прокурора міста, району, який визначає порядок денний, а також час проведення наради.

У прокуратурах міст і районів з штатом 20 оперативних працівників керівнику прокуратури доцільно видати наказ або розпорядження про регламент оперативної наради. В такому документі треба передбачити всі основні питання організації, підготовки і проведення наради, працівника, відповідального за підготовку наради, а також строки її проведення і порядок оформлення протоколу оперативної наради.

Протокол оперативної наради — це документ, в якому фіксується весь процес наради, а також рішення, які приймаються. Він підписується прокурором і особою, яка вела протокол. Примірну форму протоколу оперативної наради викладено у Додатку № 3.

Враховуючи значення, яке необхідно приділяти питанням контролю і перевірці виконання, доцільно докладно розглянути деякі особливості організації контролю.

На особливу увагу заслуговує організація контролю за виконанням організаційно-розпорядчих та інших документів.

Контроль за виконанням даної категорії документів пов'язаний з їх надходженням і реєстрацією в канцелярії прокуратури міста, району. Зареєстровані відповідно до Інструкції з діловодства в органах прокуратури України документи і матеріали негайно передаються на розгляд прокурору, який не пізніше наступного дня з часу реєстрації зобов'язаний розглянути, а термінові — негайно і накласти резолюцію на документі, в якій визначає строк виконання, виконавців і порядок виконання. На документі з терміновим виконанням у резолюції зазначаються виконавці, ставляться підпис автора резолюції і дата.

Поставлені на контроль документи зберігаються в канцелярії в окремій папці з написом «Контроль». На кожний документ, що підлягає контролю, ставляться штамп «Контроль», остаточна дата виконання і заповнюється контрольна картка в одному примірнику, який передається прокуророві району для особистої перевірки виконання документів підлеглими (п. 6.3 Інструкції). У випадках, коли прокурор дає доручення кільком працівникам, головним виконавцем є особа, яка зазначена у резолюції першою, якщо в документі не обумовлено інше.

Така особа доводить зміст резолюції до інших працівників, зазначених у ній; у разі необхідності знімає копію чи робить витяги і передає їх іншим виконавцям; організовує роботу з документом у повному обсязі; відповідає за своєчасне виконання доручення. Для виконання доручення їй надається право скликати інших виконавців і координувати їх роботу (п. 5.6 Інструкції). Строк надходження документів від керівництва прокуратури до безпосередніх виконавців не повинен перевищувати одного робочого дня.

Виконання планів роботи прокуратури необхідно виділити в окремий напрямок контролю під безпосереднім керівництвом прокурора міста, району або його заступника. Для контролю планів виконання доцільно завести окрему папку контролю, де слід зосередити матеріали за виконанням окремих пунктів плану. Треба мати на увазі, що ви-

конання плану контролюється постійно. Щомісяця аналізуються хід виконання, причини зриву або перенесення виконання планових заходів. У разі необхідності питання стану виконання планових заходів, планової дисципліни прокурор вносить на розгляд оперативної наради, де заслуховуються звіти конкретних виконавців.

Про виконання пунктів плану свідчать доповідні записки, копії документів прокурорського реагування, інформація вищестоящим прокурорам і органам влади, повідомлення про розгляд актів прокурорського реагування, пояснення посадових осіб та інші дані, що підтверджують фактичне виконання планових заходів. Документи про виконання плану додаються до контрольного примірника плану, де робиться відповідна помітка про виконання, а також вказується, в якому наряді підшито документи.

Стан планової дисципліни аналізується після закінчення планового періоду, в разі необхідності результати обговорюються на оперативній нараді при прокуророві міста, району.

Після виконання документів у канцелярії прокуратури в контрольній картці (папці) робиться відповідна помітка про результати виконання. Виконані документи у визначеному порядку підшиваються до встановленої номенклатурою справи.

У прокуратурах, де запроваджено комп'ютерний облік контрольних завдань, регулярно з метою контролю робляться їх контрольні розпечатки, а після виконання документів у комп'ютерну базу вносяться відповідні дані про результати виконання.

Організація контролю за виконанням службових обов'язків оперативними працівниками

Розподіл службових обов'язків між оперативними працівниками прокуратури міста, району є важливим елементом організації роботи прокуратури, а контроль за виконанням цих обов'язків — її невід'ємною частиною. Це вимагає від прокурора постійного контролю за виконанням службових обов'язків кожним оперативним працівником прокуратури. У практичній діяльності такий контроль здійснюється по таких напрямках:

– виконання заходів поточного плану роботи міськрайпрокуратури, контрольних завдань, доручень, рішень колегій і координаційних нарад вищестоящих прокуратур;

– виконання доручень і вказівок прокурора міста, району і його заступника з питань діяльності прокуратури;

– стан нагляду за додержанням законів про права і свободи людини;

– організація перевірок додержання і застосування законів, строки їх проведення, якість і результативність;

– стан нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання та досудове слідство;

– стан нагляду за законністю розгляду та вирішення заяв і повідомлень про злочини;

– стан нагляду за додержанням законності при затриманні громадян у порядку ст.ст. 106, 115 КПК, а також при застосуванні запобіжних заходів взяття під варту;

– додержання законності при розгляді в суді кримінальних справ;

– стан роботи з представництва інтересів громадянина або держави в суді;

– стан нагляду за додержанням законності при розгляді заяв і скарг громадян;

– стан аналітичної роботи за напрямками прокурорського нагляду щодо додержання законності, а також боротьби зі злочинністю.

Перелік питань, які прокурор міста, району може поставити і обговорити на оперативній нараді, не є вичерпним. У кожному випадку контрольна діяльність прокурора визначається станом законності, ефективності прокурорської діяльності, а також наявністю недоліків і упущень у роботі підлеглих йому працівників.

Необхідно виділити контроль за роботою слідчих прокуратури, яка має свою специфіку, зумовлену КПК. Остання полягає в тому, що прокурор у даному випадку виконує подвійну функцію: функцію керівника слідства і функцію нагляду за додержанням процесуального законодавства при розслідуванні.

Вся діяльність прокурора спрямована на здійснення постійного контролю за:

– своєчасним виїздом слідчих на місця подій і порушенням кримінальних справ, забезпеченням своєчасної і правильної взаємодії з оперативно-розшуковими службами по розкриттю і розслідуванню злочинів;

– додержанням законності при затриманні громадян на підставі ст. 115 КПК;

– своєчасним і повним виконанням письмових вказівок, окремих доручень з кримінальних справ;

– правильним використанням криміналістичної техніки, науково-технічних засобів і забезпеченням збереження речових доказів;

– виявленням причин і умов, які сприяли вчиненню злочину, підготовкою подань про їх усунення, а також контролем за їх розглядом;

– станом обліку справ, які перебувають у провадженні, і додержанням плану їх розслідування;

– організацією планування слідства по кримінальних справах, розробленням слідчих версій та їх реалізацією;

– додержанням строків слідства і тримання під вартою з кримінальних справ;

– своєчасним, повним і об'єктивним розглядом скарг і звернень громадян у зв'язку з розслідуванням кримінальних справ;

– виконанням планів підвищення кваліфікації слідчих.

Прокурор міста, району, реалізуючи свої повноваження по нагляду за законністю досудового слідства, здійснює контроль і з інших питань роботи слідчих. При цьому він застосовує такі основні форми контролю:

– надає практичну допомогу і керує розслідуванням конкретних кримінальних справ;

– заслуховує інформації слідчих про стан слідства по кримінальних справах, виконання окремих слідчих дій;

– бере участь в огляді місця подій та виконанні інших слідчих дій;

– вивчає кримінальні справи, які перебувають у провадженні слідчого, дає письмові вказівки, контролює їх виконання;

– знайомиться з проектами процесуальних та інших документів, вносить необхідні корективи до їх змісту;

– надає допомогу в організації проведення експертиз;

– аналізує роботу слідчих та обговорює її стан на оперативних нарадах.

У практичній діяльності прокурори міст, районів можуть застосовувати й інші форми контролю, що залежить від професійної підготовки слідчих, які розслідують кримінальні справи, а також від особистого ставлення кожного слідчого до виконання своїх професійних обов'язків.

Розглядаючи загальні положення організації роботи прокуратури міст, районів, необхідно проаналізувати організацію роботи з виконанню окремих функцій, визначених ст. 121 Конституції України та Законом «Про прокуратуру».

Розділ ІІІ. Організація роботи з кадрами

§ 1. Загальна характеристика організації роботи з кадрами

У складних криміногенних умовах прокуратура разом з іншими правоохоронними органами вирішує питання боротьби зі злочинністю, зміцнення законності і правопорядку в державі.

Успішне виконання поставлених перед прокуратурою завдань значною мірою залежить від чіткої організації роботи з добору, розстановки, виховання та професійної підготовки прокурорсько-слідчих кадрів. Якісна професійна підготовка, високі моральні риси і життєвий досвід кадрів дають змогу успішно вирішувати завдання по зміцненню законності і правопорядку.

Кадри для органів прокуратури в основному готують Київський, Львівський університети, Одеська національна юридична академія, а також Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, де створено Інститут підготовки кадрів для органів прокуратури. Ці вищі навчальні заклади є базовими, де із випускників готують кадри для органів прокуратури.

Генеральна прокуратура України, а також прокуратури областей постійно приділяють увагу питанням підготовки кадрів у цих навчальних закладах, підтримуючи з ними зв'язки, беруть участь у розробленні спеціальних навчальних програм.

Відділи роботи з кадрами прокуратур обласного рівня щорічно через міських і районних прокурорів займаються добором абітурієнтів. Ця робота визнається однією з важливіших складових системи підготовки кадрів. Міські, районні прокуратури, апарат обласних прокуратур займаються формуванням кадрів органів прокуратури, починаючи з добору абітурієнтів.

Який же зміст вкладається у поняття «робота с кадрами»? Кадри — основний підготовлений склад працівників якого-небудь підприємства, установи. Робота з кадрами — це діяльність, пов'язана з виконанням функцій управління. У зв'язку з тим, що функція управління реалізується стосовно людини, яка займається трудовою діяльністю, необхідно враховувати психологічний аспект її особистості. З урахуванням цього здійснюють добір, розстановку, виховання і професійну підготовку кадрів.

З огляду на вимоги Генерального прокурора України, а також напрацьовану практику, уся робота з добору кадрів організовується з урахуванням вимог Закону «Про прокуратуру», де визначено, що прокурорами і слідчими можуть призначатися громадяни України, які мають вищу юридичну освіту, необхідні ділові й моральні якості, та Наказу Генерального прокурору України № 2гн від 20.01.2006 року «Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України». Тому слід приділяти увагу до особи працівника, його ділових і моральних якостей при прийнятті на роботу, а також при проходженні служби на відповідних посадах. Перед прийняттям рішення про зарахування кандидата на посаду необхідно докладно ознайомитись з даними про його особистість.

Особистість — це психологічне обличчя людини як дієздатного члена суспільства, що розуміє свою роль у ньому. Це обличчя складається із природжених задатків і життєвого досвіду людини. Чим активніше людина, тим виразніше проявлятимуться риси її характеру. Останні мають багато ознак, наприклад, доброта, вірність, чесність, жадібність та ін. Тому при доборі кадрів, зважаючи на специфіку та важливість прокурорсько-слідчої діяльності, доцільно враховувати не тільки окремі дані, що характеризують психіку особистості, її риси. Часто при визначенні цілісного образу припускаються помилок: невірно розуміють матеріали, які характеризують поведінку або діяльність особи, та ін.

Для прокурорських працівників характерні такі загальновизнані професійно значущі якості, як вимогливість, ініціативність, дисциплінованість, почуття обов'язку та ін. Але трапляються випадки, коли такими якостями особа наділяється тільки на підставі даних про її діяльність, які іноді свідчать не про вимогливість, а про самодурство, не про дисциплінованість, а про лінощі та ін. У зв'язку з цим якості особистості, які схожі за проявами, але різні за метою та засобами діяльності, значно складніше виявити. Правильно, об'єктивно оцінити дані про особистість означає не припуститися помилок при доборі й розстановці кадрів.

Практикою відпрацьовано найбільш результативні методи вивчення особи: а) вивчення життєвого шляху особи; б) вивчення думки колекти-

ву, де працює особа; в) вивчення близького оточення особи; г) доручення особі окремої роботи або створення ситуації, за якої найбільшою мірою проявляються її професійні якості; ґ) вивчення думки особи про її роль у справах, які вирішуються колективом.

Розглянемо кожний метод окремо.

І. Вивчення життєвого шляху особи — це ефективний метод, який застосовують завжди, коли вирішуються питання про її працевлаштування, підвищення на посаді та в інших випадках. При цьому особа вивчається не тільки за анкетою, автобіографією, а й в особистому спілкуванні та бесідах. Під час спілкування доцільно ставити різні питання, в тому числі проблемного характеру, з'ясовувати коло особистих інтересів та потреб.

2. При вивченні думки колективу, де працює особа, необхідно враховувати, що оцінка колективу є найбільш об'єктивною, вона характеризує ставлення особи не тільки до виконання своїх трудових обов'язків, а й до колективу.

3. Вивчення близького оточення особи, її друзів, партнерів за інтересами, відпочинком дає змогу побачити особу нібито у відображенні її в особистих рисах інших, оскільки, як правило, взаємостосунки будуються на ідентичних переконаннях, цінностях, інтересах.

4. Доручення особі окремої роботи або створення ситуації для виявлення її професійних якостей дає змогу перевірити не тільки її здатність виконати ту чи іншу роботу, а й уміння самостійно приймати рішення, проявляти волю і наполегливість, ерудицію, знання законодавства.

5. Вивчаючи думку особи про себе, своє місце і роль у колективі при вирішенні поставлених завдань, можна зробити висновок про об'єктивність особи в оцінці персональної ролі в колективі (чи не принижує і не замовчує значущість інших працівників, чи вірно характеризує ділову атмосферу в колективі).

Запропоновані методи вивчення особи не є вичерпними тими, вони можуть бути розширені з урахуванням конкретної ситуації й не завжди повинні всі застосовуватися.

§ 2. Добір і розстановка кадрів в органах прокуратури

Вимоги, що ставляться до осіб, які призначаються на посади прокурорсько-слідчих працівників, чітко регламентовано Законом «Про прокуратуру», в ст. 46 якого визначено, що прокурорами і слідчими можуть призначатися громадяни України, які мають вищу юридичну освіту, необхідні ділові і моральні якості.

Поняття «ділові якості» визначають риси, які характеризують ставлення особи до громадської, службової діяльності, роботи[1].

Ділові якості прокурорсько-слідчих працівників охоплюють комплекс професійних знань і практичних навичок, а також їх ставлення до виконання службових обов'язків. Це вид і рівень професійного вміння працівника, наявність у нього знань, навичок і особливих якостей, необхідних для виконання відповідної роботи.

Ділові якості працівників прокуратури — це теоретична підготовка та практичний досвід, вміння організувати роботу і якісно її виконувати, вміння виявити недоліки в роботі та їх усунути, здатність реально оцінювати результати своєї роботи. Ділові якості формуються у працівників під час роботи і на їх формування значно впливають керівник прокуратури, а також такі чинники:

1) знання чинного законодавства, особливо матеріального і процесуального права, тобто рівень юридичної підготовки;

2) персональний інтерес працівника до обраної професії;

3) правильна організація роботи в міськрайпрокуратурі;

4) добре організоване навчання з підвищення кваліфікації працівників;

5) наявність необхідної літератури в міськрайпрокуратурі для підвищення теоретичного й професійного рівня;

6) стимулювання працівників до результативної праці.

Безумовно, необхідно вміло застосовувати професійні знання на практиці, володіти сучасними методами прокурорського нагляду, розслідування злочинів і виконання інших функцій прокуратури. Ділові (професійні) якості треба постійно вдосконалювати, використовуючи позитивний досвід і методичні рекомендації за умови, що працівник до цього прагне.

Моральні якості — одна з головних умов добору кадрів в органах прокуратури.

Мораль — це правила моральності, а *моральність* — духовні якості, які необхідні людині в суспільстві, а також виконання цих правил[2].

Добір працівників з високими моральними якостями — вимога, передбачена Законом «Про прокуратуру».

[1] Див.: *Ожегов С. И.* Вказ. праця. — С. 136.
[2] Див.: Там само. — С. 310.

Моральні якості працівника визначаються його світоглядом і переконливістю. Моральні властивості, моральна переконливість, моральні почуття — це регулятори моральних вчинків особистості. Моральна подоба людини розкривається в її вчинках, діях. На які моральні якості необхідно перш за все звертати увагу, призначаючи на посаду працівників прокуратури? Із численних моральних властивостей особистості вирізняються: чесність, принциповість, скромність, непідкупність, добросовісність, відповідальність, вірність професійному обов'язку, здатність правильно сприймати критику, чуйність і уважність до людей, нетерпимість до недоліків та ін. З оцінки цих моральних якостей особистості необхідно підходити при вирішенні питань формування кадрів органів прокуратури. Визначення цих якостей як головних зумовлено тим, що прокурорсько-слідчі працівники покликані вирішувати винятково важливі завдання, які на них покладено Законом «Про прокуратуру». Це можливо тільки за умови, якщо прокуратури будуть укомплектовані кадрами, котрі мають перелічені якості.

Більшість якостей, в тому числі й моральних, напрацьовуються у процесі роботи, формуються в колективі, де людина працює. При цьому слід мати на увазі, що будь-який підрозділ прокуратури, кожний колектив визначається специфічними, тільки йому притаманними особливостями. Останні складаються з багатьох чинників: вимогливість керівника до підлеглих, стану трудової і службової дисципліни, рівня громадської активності працівників та ін.

Отже, у вирішенні питань добору кадрів для органів прокуратури одне з головних завдань — не допустити в прокуратуру людей випадкових, недостатньо кваліфікованих чи здатних зрадити інтереси справи. Це дає підстави стверджувати, що при доборі й розстановці кадрів в органах прокуратури необхідно суворо додержуватись основних принципів кадрової роботи: а) професійної, моральної та вікової придатності; б) бездоганної репутації; в) законності в діяльності кадрів служб прокуратури; г) позапартійності; ґ) рівності вимог до проходження служби в органах прокуратури; д) відповідальності керівників органів прокуратури за добір, розстановку і виховання прокурорських кадрів.

Важливу роль у доборі і розстановці кадрів відіграє атестація працівників. *Атестація* — це організаційний чинник, який стимулює результативну працю і професіональний розвиток працівника. У справі професійної підготовки і виховання кадрів службове атестування посідає особливе місце.

З наведеного можна зробити висновок про те, що робота з добору і розстановки кадрів — це творчий процес, і завдання зводиться до того, щоб жоден працівник не залишився поза увагою керівника. На жаль, ця важлива і відповідальна робота не всюди організована належним чином, трапляються випадки, коли на місцях, у міських і районних прокуратурах, не приділяється необхідна увага вихованню кадрів, підвищенню їх професійного рівня, додержанню моральних норм. Особливо від цього потерпають молоді спеціалісти, які приходять на роботу в прокуратуру після закінчення вищого навчального закладу. Добре відомо, що початок професійної діяльності молодого фахівця — це відповідальний етап, від якого значною мірою залежить подальша його доля. Тому дуже важливо, щоб праця молодого спеціаліста була належним чином організована.

§ 3. Робота з молодими спеціалістами

Випускники вищих навчальних закладів, яким присвоєно кваліфікацію спеціаліста з вищою освітою і які працевлаштовані в органи прокуратури на підставі направлення Генеральної прокуратури України, вважаються молодими спеціалістами.

Строк, протягом якого випускник вважається молодим спеціалістом, становить три роки з моменту укладання з ним трудового договору. Таке визначення передбачено в Положенні про організацію роботи з молодими спеціалістами в органах прокуратури України, затвердженому Наказом Генерального прокурора України від 5 липня 2001 р. за № 452 к.

Відповідно до ст. 46 Закону «Про прокуратуру» особи, які закінчили вищі навчальні юридичні заклади і не мають досвіду практичної роботи за фахом, проходять стажування в міських, районних та прирівняних до них прокуратурах строком до одного року. Під час стажування молоді спеціалісти набувають практичних і організаційних навичок, вивчають специфіку роботи органів прокуратури, поглиблюють одержані у вищих навчальних закладах теоретичні знання, освоюють методику прокурорських перевірок, розслідують кримінальні справи, вивчають позитивний досвід прокурорської практики.

Стажування проводиться за індивідуальним планом з урахуванням конкретних умов роботи даної прокуратури, рівня підготовки молодого спеціаліста та його пропозицій. Планом стажування пере-

дбачається вивчення наказів Генерального прокурора України, чинного законодавства з питань організації роботи в органах прокуратури, прокурорського нагляду та слідства. За час стажування молодий спеціаліст повинен розслідувати кілька кримінальних справ, набути практичних навичок у застосуванні криміналістичної техніки і науково-технічних засобів.

Керівники прокуратур міст і районів, до яких направлені на роботу молоді спеціалісти, повинні приділяти кожному з них постійну увагу і організувати роботу щодо їх стажування. Вони забезпечують безпосереднє керівництво стажуванням. На них покладаються такі обов'язки:

а) складання разом з молодими спеціалістами індивідуальних планів стажування і контроль за їх виконанням;

б) створення необхідних умов праці і побуту для виконання плану стажування;

в) підготування проекту атестації після закінчення строку стажування з висновками про можливість використання молодого спеціаліста на посаді слідчого або помічника прокурора.

Під час стажування молодий спеціаліст зобов'язаний:

а) належно виконувати обов'язки, передбачені трудовим договором і правилами внутрішнього трудового розпорядку, а також індивідуальним планом стажування, додержуватися професійної етики і культури спілкування;

б) оволодіти практичними навичками здійснення прокурорського нагляду та розслідування злочинів, пов'язувати навчання з практичною діяльністю, використовуючи досягнення науки та позитивний досвід прокурорсько-слідчої практики;

в) після закінчення строку стажування скласти звіт про виконання індивідуального плану.

Після закінчення стажування молодий спеціаліст підлягає атестуванню, але не раніше шести місяців від дня призначення на посаду, а повторно — через два роки.

На певному етапі стажування важливим є заслуховування атестаційною комісією звіту молодого спеціаліста та його керівника про хід стажування. Після закінчення стажування на кожного молодого спеціаліста складаються атестаційні документи: біографічна довідка, атестаційна картка, характеристика ділових та особистих якостей. У них відображаються ступінь професійної підготовки молодого спеціаліста, його ділові і моральні якості, організаторські та практичні навички, одержані під час стажування. У характеристиці вказуються як позитивні якості працівника, так і недоліки в його роботі та поведінці. При цьому оцінки роботи працівника, його ділових і моральних якостей мають бути конкретними, обґрунтованими й об'єктивними.

Висновки атестаційного документа повинні свідчити про відповідність молодого спеціаліста посаді слідчого чи помічника прокурора, а в деяких випадках про необхідність продовження строку стажування.

Атестаційні документи мають бути обговорені в колективі, де молодий спеціаліст проходив стажування, і направлені в атестаційну комісію не пізніше як за 15 днів до проведення атестування. Атестаційна комісія у присутності молодого спеціаліста розглядає його атестацію, звіт про виконання індивідуального плану, заслуховує повідомлення прокурора чи керівника стажування про роботу молодого спеціаліста в період стажування, про виконання плану стажування, пояснення молодого спеціаліста і робить висновок про його відповідність посаді. Одночасно на засіданні атестаційної комісії розглядається питання про присвоєння першого класного чину.

У випадку, коли атестаційна комісія після річного стажування молодого спеціаліста дійде висновку про невиконання плану стажування, його строк може бути продовжений, але не більш як на шість місяців. Після закінчення додаткового строку молодий спеціаліст знову підлягає атестуванню. Якщо при повторному атестуванні комісія дійде висновку про неготовність молодого спеціаліста до самостійної роботи, прокурор області приймає рішення про його звільнення і працевлаштування.

§ 4. Атестація працівників прокуратури

Атестація прокурорських працівників проводиться для визначення відповідності їх займаній посаді та підвищення їх кваліфікації, зміцнення службової дисципліни.

Порядок й строки проведення атестації встановлено Положенням про порядок проведення атестації прокурорсько-слідчих працівників органів прокуратури України, затвердженим Наказом Генерального прокурора України від 12 вересня 2005 р. за № 2958.

Атестація працівників прокуратури — це управлінська кадрова процедура, спрямована на визначення кваліфікованої оцінки праців-

ників прокуратури на підставі вивчення їх професійних і моральних якостей. Атестація проводиться з метою: а) визначення відповідності працівників прокуратури займаним посадам, стану їх професійної підготовки; б) формування резерву кадрів на висунення; в) вдосконалення професійної майстерності; г) визначення напрямів підвищення кваліфікації, професійної підготовки і перепідготовки; ґ) внесення і обґрунтування пропозицій щодо призначення та переміщення кадрів.

Згідно з ст. 46 Закону «Про прокуратуру» прокурорсько-слідчі працівники підлягають атестації один раз у п'ять років. Крім цього, атестація може проводитись і достроково:

– при висуванні працівника на вищі керівні посади;

– у разі невиконання чи неналежного виконання службових обов'язків, скоєння ганебного вчинку або якщо протягом одного року на працівника накладено два дисциплінарні стягнення;

– при переміщенні працівника на посаду, пов'язану зі зміною функціональних обов'язків щодо здійснення наглядової або слідчої діяльності з метою підвищення його кваліфікації.

Дострокова атестація може призначатись за ініціативою безпосереднього керівника або керівника вищого рівня.

Отже, можна стверджувати, що атестація працівників прокуратури є важливим засобом вивчення та виховання кадрів, їх розстановки, усунення недоліків в їх діяльності і поведінці. Атестація базується на підготовлених матеріалах, за якими проводиться оцінка діяльності працівника. На кожного працівника, який підлягає атестації, складаються атестаційні документи: біографічна довідка та характеристика ділових й особистих якостей. У біографічній довідці наводяться основні біографічні дані працівника, зазначаються винагороди та заохочення, наявні дисциплінарні стягнення.

Службова характеристика повинна містити аналіз виконання працівником, який атестується, службових обов'язків, відомості про його професійну підготовку, творчі й організаторські здібності, ініціативність, компетентність, організованість, діловитість, відданість справі, морально-психологічні якості, риси характеру, навички, ставлення до підлеглих, уміння прийняти рішення у складних ситуаціях, стан здоров'я, поведінку в сім'ї та побуті, а також наявні недоліки в роботі та особистій поведінці. Оцінка роботи працівника, характеристика його ділових та моральних якостей мають бути конкретними, обґрунтованими, об'єктивними. Характеристика завершується висновком про відповідність або невідповідність працівника займаній посаді,

чи неповну службову відповідність з умовою повторного атестування через шість місяців чи через рік, а також оцінкою його професійної підготовленості. Працівник, який підлягає атестації, має бути ознайомлений з підготовленими на нього атестаційними документами під розписку до передачі їх в атестаційну комісію.

Атестаційні документи готують на прокурорсько-слідчих працівників міст, районів, міжрайонних прокуратур прокурори цих же прокуратур. В органах прокуратури утворюються:

в Генеральній прокуратурі України — Вища атестаційна комісія. Її склад затверджується Генеральним прокурором України. Очолює комісію один з заступників Генерального прокурора України;

в прокуратурах обласного рівня атестаційну комісію утворюють прокурори областей, міст Києва і Севастополя, Автономної республіки Крим, військові прокурори регіонів та Військово-Морських Сил України. Очолюють комісії перші заступники цих прокурорів. За узгодженням з Генеральною прокуратурою України прокурори Автономної Республіки Крим і областей можуть утворювати атестаційні комісії в прокуратурах великих міст з районним поділом.

Атестація прокурорсько-слідчих працівників підвищує рівень добору, розстановки і виховання кадрів є одним із джерел формування резерву кадрів на висування на вищі керівні посади в органах прокуратури України.

§ 5. Формування резерву кадрів для висування на вищі посади

Генеральний прокурор України вимагає від своїх заступників, начальника Управління кадрів Генеральної прокуратури України, прокурорів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, військових прокурорів регіонів та Військово-Морських Сил України постійно дбати про створення резерву кадрів для висування на вищі посади, використовуючи з цією метою підвищення їх професійної кваліфікації, атестацію прокурорів і слідчих.

До резерву зараховуються на підставі рішення атестаційної комісії професійно підготовлені працівники, які успішно виконують службові обов'язки, мають організаторські здібності та необхідний практичний і життєвий досвід. Заміщення керівних посад проводиться, як правило, працівниками, які перебувають у резерві.

Кадровий резерв для висунення на вищі посади формується:

у Генеральній прокуратурі України — на посади прокурорів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, військових прокурорів регіонів та Військово-Морських Сил України та їх заступників, а також керівників структурних підрозділів;

у прокуратурах Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, військових прокуратурах регіонів та Військово-Морських Сил України — на посади прокурорів міст, районів, міжрайонних та прирівняних до них прокурорів, а також керівників структурних підрозділів.

Таким чином, в Україні створено чітку систему формування резерву кадрів на висування на вищі посади. До формування резерву в прокуратурах обласного рівня мають відношення і прокурори міст, районів, а також керівники відділів і управлінь обласних прокуратур. Вони беруть участь у відборі кандидатів для резерву, їх думки і пропозиції враховуються при обговоренні конкретних кандидатів, тобто зусиллями цих працівників і створюється резерв.

Хто може бути зарахований до резерву і які методи вивчення особистості частково визначені в нормативних документах, котрі необхідно використовувати? Згідно з ст. 46 Закону «Про прокуратуру» на посаду прокурорів обласного рівня призначаються особи віком не молодше 30 років, які мають стаж роботи в органах прокуратури або на судових посадах не менше семи років; на посади районних і міських прокурорів — віком не молодше 25 років із стажем роботи в органах прокуратури або на судових посадах не менше трьох років. При висуванні на вищі посади завжди застосовується атестація і до резерву зараховуються професійно підготовлені працівники, які успішно виконують службові обов'язки, мають організаторські здібності, необхідний практичний і життєвий досвід.

Можна стверджувати, що резерв кадрів на висування на вищі посади — це основне джерело поповнення і підготовки кадрів органів прокуратури. Зарахування до резерву на висування на посаду слід розглядати як цілеспрямовану підготовку особи для самостійної роботи і на самостійну посаду. Вже відомі вихідні дані про особу, її професійну підготовку, а також на якій посаді їй передбачається працювати, тому використовується цілий комплекс заходів для того, щоб підготувати майбутнього керівника до самостійної роботи. Безперечно, що кожна посада, на яку готують резерв, має свою специфіку, тому підготовку організовують з урахуванням цієї специфіки.

Всю підготовку резерву на висування на посаду прокурора міста, району можна умовно поділити на три етапи.

Перший етап — добір і висування в резерв. На цьому етапі вивчаються ділові й моральні якості працівника прокуратури.

Другий етап — навчання і підготовка резерву в районній, міській, а також обласній прокуратурах. На цьому етапі використовуються всі форми навчання, при цьому увага приділяється питанням керування колективом і організації роботи. Навчання проводиться за спеціальною програмою.

Третій етап — навчання в інституті підвищення кваліфікації, де завершується підготовка резерву на посаду міськрайпрокурора. Слухачі одержують знання щодо організації роботи за всіма напрямками прокурорської діяльності.

Підготовка резерву для висування на вищі посади буде успішною тоді, коли навчання поєднується з самоосвітою і вихованням. Цим процесом повинні керувати і брати в ньому участь міські, районні прокурори, а також начальники управлінь і відділів обласних прокуратур. Контроль за станом роботи з резервом на висування на вищі посади здійснюють відділ по роботі з кадрами, колегія і прокурор області. Про зарахування до резерву на висування на вищу посаду працівник повинен знати й дати на це свою згоду. У зв'язку з цим він має проявити себе: бути ініціативним, дисциплінованим, відповідально виконувати професіональні обов'язки. Цей період є найбільш сприятливим для вивчення особистості, яка зарахована до резерву. На підставі даних вивчення особистості під час перебування в резерві необхідно психологічно підготувати її до діяльності керівника.

При підготовці до діяльності керівника доцільно відпрацювати і закріпити такі навички:

а) спілкування з людьми, в тому числі вміння їх слухати (відпрацювати форму спілкування з підлеглими, навчитися ставитися до них із повагою, вислуховувати їх і розуміти). Доцільно пам'ятати, що вміння чути іншого — це професійний інструмент керівника;

б) вміння приховувати свій емоційний стан у процесі спілкування;

в) вміння вести бесіду (повідомити співрозмовника про мету зустрічі, надати йому можливість бути більш активним і довірливим);

г) вміння проводити наради і виступати на них, визначати завдання при виступі, не відхилятися від мети наради, ставити питання учасникам наради, правильно закінчувати нараду і підбивати її підсумки;

г) вміння визначати соціально-психологічний стан у колективі, для чого треба знати поведінку працівників у службовий і позаслужбовий час, аналізувати конкретні ситуації.

Під час підготовки резерву необхідно відпрацювати навички виховної роботи при виконанні функцій організації (управління). При цьому треба враховувати, що до засобів виховної роботи належать:

– чітке виконання кожним працівником функціональних обов'язків, що визначаються наказом прокурора;

– рівень організації роботи і контролю виконання;

– рівень активності членів колективу;

– міжособистісні стосунки в колективі;

– поведінка керівника колективу, а також окремих його членів;

– організація навчання в колективі.

До виховної роботи слід віднести і такі чинники, як особистий приклад керівника, інформування членів колективу про події в колективі, місті, районі тощо, розвиток критики й самокритики, вміле застосування заохочень і стягнень.

Робота з резервом — це складний і безперервний процес. При цьому враховується настрій особи, зарахованої до резерву.

Істотної шкоди настрою й активності осіб, які зараховані до резерву, завдають випадки призначення на посаду особи, яка не була в резерві, а також відсутність конкретного строку перебування в резерві. Такі обставини породжують у людини негативне ставлення до свого стану як у особи, зарахованої до резерву на висування на вищу посаду.

§ 6. Підвищення кваліфікації прокурорсько-слідчих кадрів

В умовах, коли часто змінюється законодавство, вимоги до професійних знань прокурорсько-слідчих працівників значно підвищуються. Вони повинні не тільки знати законодавство, практику його застосування, а й володіти тактикою та методикою здійснення прокурорського нагляду, розслідування злочинів, участі в судових засіданнях, кваліфікованого виконання інших службових обов'язків. Ці обставини вимагають значно поліпшити систему підвищення кваліфікації прокурорсько-слідчих працівників, яка повинна відповідати потребам прокурорської та слідчої практики, бути безперервною й охоплювати

всі категорії оперативного складу органів прокуратури. Підвищення кваліфікації прокурорсько-слідчих працівників регламентується Наказом Генерального прокурора від 14 травня 2004 р. за № 1491 ц, яким затверджено Положення про єдину систему підвищення кваліфікації прокурорсько-слідчих кадрів органів прокуратури України.

Положенням передбачено єдину систему підвищення кваліфікації, яка включає такі форми: 1) самостійне навчання; 2) постійні діючі семінари, в тому числі Школа молодого спеціаліста; 3) науково-практичні конференції; 4) стажування в структурних підрозділах апаратів прокуратур, кабінетах криміналістики; 5) надання індивідуальних завдань; 6) навчання працівників, які зараховані до резерву на заміщення керівних посад; 7) впровадження в прокурорсько-слідчу діяльність позитивного досвіду, в тому числі міжнародного; 8) навчання в інституті підвищення кваліфікації працівників органів прокуратури Академії прокуратури України, яка була створена згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2002 р. № 1582.

Отже, визначено систему і форми навчання, які необхідно розглянути окремо.

Самостійне навчання прокурорсько-слідчих працівників є найбільш результативними. Цією формою підвищення кваліфікації охоплюються всі працівники незалежно від займаних посад та стажу роботи в органах прокуратури. Самостійне навчання здійснюється за індивідуальними квартальними планами, які складаються працівником і затверджуються його безпосереднім керівником. При самостійному навчанні вивчають: а) нові законодавчі та інші нормативні акти; б) накази, вказівки, розпорядження Генерального прокурора України, рішення колегій, узагальнення, інформаційні листи; в) постанови Пленуму Верховного Суду України та Вищого господарського суду України, рішення Конституційного Суду України; г) нову юридичну літературу.

Кожен працівник самостійно визначає тему для вивчення з урахуванням своїх професійних та службових інтересів. Самостійне навчання необхідно планувати. План повинен бути коротким з визначенням тем і переліком літератури. Для кращого засвоєння прочитаного матеріалу складається конспект за певними темами. У деяких випадках прокурорсько-слідчі працівники одержують від прокурорів міст, району або керівників відділів та управлінь обласних прокуратур рекомендації та завдання для самостійного вивчення. Контроль за станом самостійного навчання здійснюють керівники міськрайпрокуратур. Основними формами контролю є: перевірка конспектів, спів-

бесіди керівників з підлеглими працівниками стосовно знання ними вивчених документів, заслуховування звітів на оперативних нарадах.

Постійно діючі семінари є поширеною формою підвищення кваліфікації кадрів працівників прокуратури. Вони проводяться у Генеральній прокуратурі України та прокуратурах обласного рівня не рідше ніж один раз на квартал. Семінар — це форма навчання прокурорсько-слідчих працівників з урахуванням їх спеціалізації і практичного досвіду. Мета проведення семінару — засвоєння конкретних тем і питань методики й тактики прокурорського нагляду, розслідування окремих видів злочинів, обмін досвідом роботи, аналіз позитивної та негативної практики, дискусійне обговорення актуальних питань. Різновидом семінарів є Школа молодого спеціаліста, де навчаються прокурорсько-слідчі працівники зі стажем роботи в органах прокуратури до трьох років, незалежно від закріплення ділянок роботи. Керівником Школи молодого спеціаліста є прокурор області. Заняття у Школі проводяться один раз на півріччя. Тематика занять визначається з урахуванням необхідності засвоєння даною категорією працівників усіх галузей прокурорсько-слідчої діяльності.

За погодженням з керівниками інших правоохоронних та судових органів можуть проводитися міжвідомчі семінари. Вони проводяться як на загальнодержавному рівні, так і на рівні прокуратур областей, міст, районів.

Достоїнство семінарів полягає в тому, що через них можна обговорити й виробити спільні підходи до проблем боротьби зі злочинністю, вивчити будь-яке теоретичне і практичне питання діяльності правоохоронних та судових органів.

Науково-практичні конференції проводяться, як правило, на рівні Генеральної прокуратури України та обласних прокуратур не рідше одного разу на рік з актуальних, найбільш важливих проблем прокурорсько-слідчої діяльності, а також теоретичних, практичних, правових питань та ін. У конференціях беруть участь учені-юристи, представники інших правоохоронних органів. Наприклад, 20 листопада 2003 р. у Генеральній прокуратурі України відбулася науково-практична конференція на тему «Державне обвинувачення в судах України: здобутки, проблеми та перспективи його розвитку в умовах судової реформи». У роботі конференції взяли участь представники органів прокуратури, провідних юридичних вищих навчальних закладів, працівники Верховного Суду України, а також міжнародних організацій. На конференції було розглянуто й прийнято рекомендації за обговореними питаннями.

Стажування у структурних підрозділах апаратів прокуратур, кабінетах криміналістики є поширеною формою підвищення професійної майстерності кадрів органів прокуратури.

Мета стажування — поповнити практичний досвід, ознайомитися з новою методикою і тактикою здійснення прокурорського нагляду або розслідування злочинів, застосування криміналістичної техніки та ін. Стажування проводиться за планом Генеральної прокуратури України, прокуратур обласного рівня. План стажування, в якому передбачаються як теоретичні, так і практичні заходи, складає керівник стажування з урахуванням досвіду і кваліфікації стажиста.

Стажування проводиться: а) у Генеральній прокуратурі України; б) у прокуратурах Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, військових прокуратурах регіонів та Військово-Морських Сил України.

Вибір форм стажування залежить від займаної посади і досвіду роботи стажиста, а також від характеру питання, які треба засвоїти.

У практичній діяльності застосовується і така форма, як стажування на робочому місці з виїздом працівника вищестоящої прокуратури. Подібна практика є ефективною при наданні допомоги при розслідуванні конкретних кримінальних справ, підтриманні обвинувачення в суді, проведенні перевірок додержання і застосування законів та ін.

Результати стажування обговорюються на оперативних нарадах у структурних підрозділах, де заслуховується звіт стажиста про виконання плану стажування. За результатами стажування складаються такі документи: довідка, характеристика, де відображаються дані про стажування, відзив особи, яка проходила стажування; протокол оперативної наради. Всі ці документи подаються у кадрові підрозділи прокуратур.

Індивідуальні завдання надаються керівниками прокуратур і структурних підрозділів працівникам, які допускають недоліки в роботі, не мають достатнього досвіду, молодим спеціалістам, а також іншим працівникам, які не володіють належною професійною майстерністю. Такі працівники залучаються до проведення перевірок додержання законодавства з досвідченими прокурорами, розслідування кримінальних справ з залученням досвідчених слідчих, підготовки документів прокурорського реагування, участі в судах та ін.

Виконання індивідуального завдання контролюється у формі співбесід, письмових звітів, обговорення на оперативних нарадах.

Навчання працівників, яких зараховано до резерву на заміщення керівних посад, відбувається за індивідуальним планом підвищення

професійної майстерності на календарний рік. Для осіб, зарахованих до резерву на посади прокурорів обласного рівня, їх заступників, прокурорів міст, районів, плани складаються в кадрових підрозділах відповідних прокуратур. Плани мають передбачати періодичне навчання в Академії прокуратури України, стажування у структурних підрозділах прокуратур, участь у семінарах, конференціях, тимчасове виконання обов'язків за вищими посадами.

Впровадження в прокурорсько-слідчу діяльність позитивного досвіду, в тому числі міжнародного. З метою впровадження в практичну діяльність органів прокуратури позитивного досвіду, найбільш досконалих форм і методів прокурорсько-слідчої роботи проводиться їх обговорення на семінарах, конференціях.

Позитивний досвід поширюється тільки після ретельного вивчення та схвалення науково-методичною радою Генеральної прокуратури України та прокуратури обласного рівня.

Інформаційні листи з питань впровадження позитивного досвіду надсилаються до підпорядкованих прокуратур виключно за підписом керівника прокуратури.

Працівники прокуратури, які мають стаж роботи, проходять *навчання в інституті підвищення кваліфікації працівників органів прокуратури Академії прокуратури України*. Вони одержують знання з теорії і практики прокурорського нагляду, нового законодавства, а також основ організації роботи в органах прокуратури. Контингент слухачів формують відділи кадрів обласних прокуратур, які направляють на навчання прокурорсько-слідчих працівників. За підсумками навчання складається іспит або виконується і захищається курсова робота. Періодичність підвищення кваліфікації працівників в Інститути Академії прокуратури України — не рідше як один раз на п'ять років.

Відпрацьована на практиці система підвищення кваліфікації прокурорсько-слідчих працівників за багато років виправдала себе і стала невід'ємною частиною службових обов'язків кожного керівника прокуратури.

§ 7. Присвоєння класних чинів прокурорсько-слідчим працівникам

Велике виховне значення у роботі з кадрами органів прокуратури має присвоєння прокурорсько-слідчим працівникам класних чинів.

Порядок присвоєння класних чинів визначається Положенням про класні чини працівників органів прокуратури України, затвердженим постановою Верховної Ради України в листопаді 1991 р.

Положенням встановлено 10 класних чинів, які присвоюються в послідовному порядку з урахуванням ділових і особистих якостей працівника відповідно до посади, яку він займає, та стажу роботи. Встановлено такі класні чини: державний радник юстиції; державний радник юстиції 1 класу; державний радник юстиції 2 класу і державний радник юстиції 3 класу, — присвоюються Президентом України. Старший радник юстиції, радник юстиції, молодший радник юстиції, юрист 1 класу, юрист 2 класу і юрист 3 класу — присвоюються Генеральним прокурором України.

Особливим є порядок присвоєння першого класного чину — юриста 3 класу. Він присвоюється працівникам, які працюють в органах прокуратури не менше шести місяців, а також молодим спеціалістам — після закінчення стажування і призначення на посаду.

Генеральний прокурор України в окремих випадках має право присвоїти працівникам чергові класні чини достроково, а саме: а) за зразкове виконання службових обов'язків; б) при призначенні на вищу посаду. Крім того, Генеральний прокурор України має право виходити з поданням до Президента України про присвоєння класного чину державного радника юстиції 1, 2, 3 класів.

Працівники органів прокуратури, яким присвоєно класні чини, перебувають у них довічно. Позбавлення класного чину може мати місце при звільненні працівника з органів прокуратури за ганебні вчинки. За грубі порушення службового обов'язку працівником прокуратури, він може бути понижений в класному чині.

Працівники органів прокуратури, які мають класні чини, під час виконання службових обов'язків носять формений одяг, їм виплачуються відповідні грошові надбавки за класні чини. Присвоєння чергових класних чинів працівникам органів прокуратури має використовуватись повною мірою для стимулювання їх службової діяльності, виховання відповідальності за виконання службових обов'язків, підвищення авторитету органів прокуратури.

§ 8. Додержання трудової (службової) дисципліни в органах прокуратури

Керівники органів прокуратури зобов'язані забезпечити організаційний порядок у колективі, контролювати додержання трудової

(службової) дисципліни підлеглими, вимагати від кожного працівника відповідального ставлення до виконання службових обов'язків.

Серед заходів, які позитивно впливають на виховання працівників, необхідно виділити прийняття «Присяги працівника прокуратури». Прийняття присяги створює в колективі атмосферу високої вимогливості й відданості дорученій справі кожного працівника, а також має юридичні наслідки. Порушення присяги є підставою для притягнення працівника до відповідальності.

Особливе значення у виховній роботі працівників прокуратури має дисциплінарна практика. Всі питання про заохочення і дисциплінарну відповідальність вирішуються відповідно до вимог Дисциплінарного статуту прокуратури України, затвердженого постановою Верховної Ради України від 6 листопада 1991 р.

Відповідно до вимог Дисциплінарного статуту правом заохочення прокурорсько-слідчих працівників і накладання на них дисциплінарних стягнень мають Генеральний прокурор України, прокурори Автономної Республіки Крим, областей і прирівняних до них прокуратур, а також міст Києва і Севастополя. Прокурори міст, районів таким правом наділені стосовно тих працівників, яких вони призначають на посаду, тобто працівників, які не посідають посад прокурорів і слідчих. Разом з тим прокурор міста, району, як правило, виступає ініціатором заохочення або притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурорсько-слідчих працівників, які йому підпорядковані. Він має право надіслати вищестоящому прокуророві подання про притягнення до дисциплінарної відповідальності або про заохочення. Таке подання повинно бути об'єктивним, вмотивованим, з викладенням конкретних фактів і пропозицій про вид заохочення або стягнення.

Згідно з ст. 5 Дисциплінарного статуту прокурорсько-слідчі працівники за сумлінне і зразкове виконання службових обов'язків, ініціативу та оперативність у роботі можуть бути заохочені такими заходами: 1) подяка; 2) грошова премія; 3) подарунок; 4) цінний подарунок; 5) дострокове присвоєння класного чину або підвищення в класному чині; 6) нагородження нагрудним знаком «Почесний працівник прокуратури України». З одночасним врученням грамоти Генерального прокурора України. За особливі заслуги в роботі працівники прокуратури можуть бути представлені до нагородження державними нагородами і присвоєння почесного звання «Заслужений юрист України».

З особливою увагою прокурор міста, району має ставитися до фактів порушення трудової (службової) дисципліни, вчинення проступків, які ганьблять працівника прокуратури. У разі виявлення таких фактів прокурор повинен провести службову перевірку, обов'язково витребувати письмове пояснення у порушника, з'ясувати причини цих порушень, за результатами службової перевірки зробити висновки з пропозицією про захід реагування. За матеріалами службової перевірки прокурор міста, району за наявності відповідних підстав вносить подання прокурору області з пропозицією про дисциплінарне стягнення.

Дисциплінарним статутом (ст. 9) передбачено такі дисциплінарні стягнення: 1) догана; 2) пониження в класному чині; 3) пониження в посаді; 4) позбавлення нагрудного знака «Почесний працівник органів прокуратури України»; 5) звільнення; 6) звільнення з позбавленням класного чину.

Дисциплінарне стягнення застосовується протягом одного місяця з дня виявлення проступку, не враховуючи часу службової перевірки, тимчасової непрацездатності працівника та перебування його у відпустці, але не пізніше одного року після вчинення проступку. Строк проведення службової перевірки не може перевищувати двох місяців. За один і той же вчинок може бути накладено тільки одне дисциплінарне стягнення. У разі вчинення працівником діяння, не сумісного з перебуванням на роботі в органах прокуратури, він звільняється проводиться незалежно від часу вчинення проступку.

Про використання заходів заохочення, як і при накладанні дисциплінарного стягнення, видається наказ прокурора, який оголошується. При цьому наказ про дисциплінарне стягнення працівнику оголошується під розписку. Копія наказу про заохочення, а також про дисциплінарне стягнення додається до особової справи працівника. Дисциплінарний статут визначає, що наказ про притягнення до дисциплінарної відповідальності може бути оскаржено працівником Генеральному прокурору України в місячний строк з дня ознайомлення з наказом.

Розділ IV. Організація роботи по нагляду за додержанням і застосуванням законів

§ 1. Сутність і завдання нагляду за додержанням і застосуванням законів

Прокурорський нагляд за додержанням і застосуванням законів — це вид діяльності спеціально уповноважених органів державної влади, що здійснюється від імені держави із застосуванням встановлених законом повноважень та правових засобів, з метою перевірки додержання Конституції та законів України, вжиття заходів щодо усунення порушень закону, притягнення порушників у встановленому законом порядку до відповідальності. Цю функцію конкретизовано в ст.1 Закону України «Про прокуратуру», згідно з якою Генеральний прокурор України і підпорядковані йому прокурори здійснюють нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів Кабінетом Міністрів України, міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, органами державного і господарського управління та контролю, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими Радами, їх виконавчими органами, військовими частинами, політичними партіями, громадськими організаціями, масовими рухами, підприємствами, установами, організаціями, незалежно від форм власності, підпорядкованості та приналежності, посадовими особами та громадянами.

Таким чином, суть наглядової діяльності прокурорів міст і районів за додержанням і застосуванням законів полягає в здійсненні ними від імені держави на території міста, району специфічної діяльності, яка спрямована на одержання й аналіз інформації про порушення законів

та вказує на необхідність проведення прокуратурою в ряді випадків із залученням контролюючих органів перевірок, застосування заходів прокурорського реагування з метою усунення порушень закону від кого б вони не виходили, поновлення порушених прав і притягнення в установленому законом порядку до відповідальності осіб, які допустили ці порушення.

Завдання прокурорського нагляду сформульовано у ст. 4 Закону «Про прокуратуру»: діяльність органів прокуратури спрямована на всемірне утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку і має своїм завданням захист від неправомірних посягань: 1) закріплених Конституцією України незалежності республіки, суспільного та державного ладу, політичної та економічної систем, прав національних груп і територіальних утворень; 2) гарантованих Конституцією, іншими законами України та міжнародними правовими актами соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод людини та громадянина; 3) основ демократичного устрою державної влади, правового статусу місцевих Рад, органів самоорганізації населення.

Отже, завдання прокурорського нагляду полягає в тому, щоб, використовуючи повноваження прокурора, досягти неухильного виконання законів піднаглядними органами і установами та їх посадовими особами, скасування незаконних актів і припинення діяльності, яка суперечить законам. У наглядовій діяльності за додержанням і застосуванням законів основними її завданнями є захист гарантованих Конституцією України прав і свобод громадян, а також захист інтересів держави.

Наряду із захистом прав і свобод громадян необхідно приділяти увагу наглядовій діяльності за додержанням законності в окремих галузях економіки, промисловості, агропромисловому комплексі, фінансовій системі. При цьому наглядову діяльність слід зосереджувати на забезпеченні додержання вимог законів щодо:

– запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом;

– викриття корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією;

– охорони власності, земельних ресурсів і довкілля;

– здійснення приватизації державного та комунального майна;

– банківської, митної та зовнішньоекономічної діяльності;

– бюджетної діяльності, оподаткування та енергозбереження.

§ 2. Предмет і межі нагляду за додержанням і застосуванням законів

Відповідно до ч. 1 ст.19 Закону «Про прокуратуру», предметом нагляду за додержанням і застосуванням законів є:

1) відповідність актів, які видаються всіма органами, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами, вимогам Конституції України та чинним законам.

До числа правових актів належать накази, інструкції, постанови, розпорядження, правила, статути, положення тощо. Вони можуть видаватися як посадовими особами одноособово, так і колегіальними органами;

2) додержання законів про недоторканність особи, соціально-економічні, політичні, особисті права і свободи громадян, захист їх честі і гідності, якщо законом не передбачений інший порядок захисту цих прав.

Конституція України гарантує кожному недоторканність особи. Ніхто не може бути заарештований або триматися під вартою інакше як за вмотивованим рішенням суду і тільки на підставах та в порядку, встановлених законом. Прокурорський нагляд за додержанням законів є однією з гарантій забезпечення недоторканності особи та захисту конституційних прав громадян;

3) додержання законів, що стосуються економічних, міжнаціональних відносин, охорони навколишнього середовища, митниці та зовнішньоекономічної діяльності.

Прокуратура повинна забезпечити нагляд за додержанням законів у сфері економічних відносин, законів, спрямованих на реалізацію економічної реформи та розвиток ринкових відносин.

Відповідно до ст. 24 Конституції України громадяни мають рівні конституційні права та є рівними перед законом. Органи прокуратури повинні вживати заходів щодо виключення їх дискримінації за національною ознакою та виникнення конфліктів на цій основі.

Крім цього, органи прокуратури зобов'язані забезпечити нагляд за додержанням законів про охорону навколишнього середовища, а також за додержанням законодавства про зовнішньоекономічну та митну діяльність. Здійснюючи нагляд, органи прокуратури вживають заходів щодо захисту державних інтересів.

Межі нагляду за додержанням і застосуванням законів визначаються:

1) колом актів, за додержанням яких здійснюється нагляд — Конституція та закони України, в тому числі міжнародні правові акти, ратифіковані Верховною Радою України;

2) органами, що піднаглядні прокуратурі, за винятком Верховної Ради України, Президента України, Конституційного Суду України;

3) компетенцією прокурора з розгляду заяв та скарг громадян. Прокурор на підставі ч.1 ст.12 Закону «Про прокуратуру», розглядає заяви і скарги про порушення прав громадян і юридичних осіб, крім скарг, розгляд яких віднесено до компетенції суду;

4) неприпустимістю підміни органів відомчого управління та контролю, невтручанням в господарську діяльність, якщо така діяльність не суперечить чинному законодавству (ч.2 ст.19 Закону «Про прокуратуру»).

Прокурорський нагляд повинен своєчасно і у повному обсязі виявляти порушення законів на піднаглядних об'єктах, не підміняти органи відомчого контролю.

§ 3. Повноваження прокурора при здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням законів

Для здійснення нагляду за додержанням і застосуванням законів законодавство наділяє прокурорів широкими повноваженнями, які визначені у ст.20, ч. 1 ст.12, ст. 9. Закону «Про прокуратуру». За своїм змістом та призначенням їх можна умовно поділити на дві основні групи:

1) повноваження по виявленню порушень законів, причин порушень та умов, що їм сприяють (ч.1 ст. 20, ч. 1 ст. 12, ст. 9 Закону);

2) повноваження по усуненню порушень закону, причин та умов, що їм сприяли (ч. 2 ст. 20 Закону).

До першої групи повноважень належать:

– безперешкодно за посвідченням, що підтверджує займану посаду, входити у приміщення органів державної влади та органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, підпорядкованості та приналежності, до військових частин, установ без особливих перепусток, де такі запроваджено; мати доступ до документів і матеріалів, необхідних для проведення перевірки, в тому числі за письмовою вимогою, і таких, що містять комерційну таємницю або конфіденційну інформацію. Письмово вимагати подання в прокуратуру для перевірки зазначених документів та матеріалів, видачі необхідних довідок, у тому числі щодо операцій, рахунків юридичних осіб та інших організацій, для вирішення питань, пов'язаних з перевіркою. Отримання від

банків інформації, яка містить банківську таємницю, здійснюється у порядку та обсязі, встановлених Законом «Про банки і банківську діяльність»;

– вимагати для перевірки рішення, розпорядження, інструкції, накази та інші акти і документи, одержувати інформацію про стан законності і заходи щодо її забезпечення;

– вимагати від керівників та колегіальних органів проведення перевірок, ревізій діяльності підпорядкованих і підконтрольних підприємств, установ, організацій та інших структур незалежно від форм власності, а також виділення спеціалістів для проведення перевірок, відомчих і позавідомчих експертиз;

– викликати посадових осіб і громадян, вимагати від них усних або письмових пояснень щодо порушень закону;

– розглядати заяви, скарги про порушення прав громадян та юридичних осіб;

– брати участь у засіданнях органів державної влади і управління.

До другої групи повноважень прокурора належать:

– опротестовувати акти Прем'єр-міністра України, Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, виконавчих органів місцевих Рад, підприємств, установ, організацій, громадських об'єднань, а також рішення і дії посадових осіб;

– вносити подання або протест на рішення місцевих Рад залежно від характеру порушень;

– давати приписи про усунення очевидних порушень закону;

– вносити подання до державних органів, громадських організацій і посадовим особам про усунення порушень закону та умов, що їм сприяли;

– звертатись до суду з заявою про захист прав і законних інтересів громадян, держави, а також підприємств та інших юридичних осіб;

– порушувати в установленому законом порядку кримінальну справу, дисциплінарне провадження або провадження про адміністративне правопорушення, передавати матеріали на розгляд громадських організацій.

Отже, повноваження прокурора забезпечують ефективність прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів, сприяють своєчасному виявленню порушень закону, їх усуненню та притягненню винних осіб до відповідальності.

§ 4. Організація проведення перевірок

Особливості прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів ставлять високі вимоги до його організації. Робота прокурора міста, району повинна бути організована так, щоб у полі зору прокуратури знаходились всі найбільш актуальні питання забезпечення законності. Організація роботи має враховувати всебічний облік і використання її результатів на всіх напрямках діяльності органів прокуратури, в тому числі при розслідуванні кримінальних справ, підтриманні державного обвинувачення та розгляді цивільних справ у суді та ін. Нагляд за додержанням і застосуванням законів повинен забезпечити ефективний вплив на причини правопорушень, а також на всі обставини, які приводять до їх вчинення.

Першоосновою належної організації роботи має бути наказ прокурора міста, району про закріплення за даним напрямком наглядової діяльності працівників прокуратури. В практичній діяльності це помічники прокурора, які мають необхідну професійну підготовку і відповідають високим моральним вимогам, володіють загальною та правовою культурою, здатні приймати вірні рішення у будь-якій ситуації, що може виникнути при наглядових перевірках, аналізувати результати перевірок та готувати акти прокурорського реагування.

Практика свідчить, що Генеральною прокуратурою України та прокуратурами обласного рівня питанням підвищення професійної майстерності працівників, які здійснюють нагляд за додержанням і застосуванням законів, приділяється значна увага. З ними проводять семінари, для них розробляють методичні рекомендації, розповсюджують і надсилають інформаційні листи і под. Використовуючи такі засоби з підвищення професійної майстерності, вищестоящі прокуратури допомагають прокурорам міст, районів поліпшити роботу на пріоритетних напрямах нагляду, підвищити її ефективність.

Після розподілу службових обов'язків прокурор повинен допомогти помічнику(-ам) в організації роботи по виконанню цієї функції. Перш за все, необхідно забезпечити точний облік піднаглядних об'єктів. З цією метою слід витребувати в адміністрації місцевого самоврядування, податкових органів, банків та інших структур відомості про наявність на території міста, району цих об'єктів. Такий облік здійснюється у спеціальному журналі, а також ці дані заносяться до банку комп'ютера. Списки підприємств, організацій, установ періодично треба уточняти, оновлювати.

Друга важлива умова правильної організації роботи по виконанню цієї функції — це створення бази даних чинного законодавства, особливо законів, що віднесені до пріоритетних напрямів нагляду. З цією метою необхідно постійно вести облік чинного законодавства, яке публікується у періодичних виданнях, у тому числі в газетах «Урядовий кур'єр», «Голос України», журналі «Офіційний вісник України». Ці дані доцільно також мати у спеціальних правових комп'ютерних базах. Крім цього, доцільно мати різну допоміжну літературу: методичні рекомендації, практичні посібники, інформаційні листи.

Поряд з цим для правильної організації роботи по нагляду за додержанням і застосуванням законів необхідно мати належну інформацію про стан законності у місті, районі, особливо на об'єктах, які охоплюються пріоритетними напрямками діяльності прокуратури. Практика підтверджує, що неналежне інформаційне забезпечення, неякісна аналітична діяльність — головна причина малоефективних перевірок, що свідчить про незадовільну організацію роботи в міській, районній прокуратурі. Тому нагромадження даних про порушення законів, їх причини й умови, що їм сприяють, для організації роботи прокуратури має важливе значення. У зв'язку з цим прокурорам належить забезпечити систематичне надходження від органів контролю інформації, яка характеризує стан додержання відповідного законодавства на підприємствах, в установах та організаціях міста, району та заходи, що вживаються органами контролю для забезпечення додержання законів.

Таку інформацію необхідно одержувати із максимальною повнотою. Широкий діапазон об'єктів наглядової діяльності викликає деякі труднощі в організації виконання наглядової функції. Враховуючи ці особливості та з метою підвищення якості й ефективності наглядових перевірок, у кожній прокуратурі міста, району доцільно сформувати базу даних з пріоритетних напрямків діяльності, що сприятиме організації нагляду. Такі дані слід сконцентрувати в окремих наглядових справах по напрямках прокурорської діяльності. У цих наглядових справах треба зосередити за визначеними темами такі документи: перелік законодавчих та інших нормативних актів; перелік основних об'єктів нагляду та інформація щодо стану законності в них; методичні рекомендації перевірок; список контролюючих органів, допомогу яких можна використати під час перевірки; інформаційні листи про позитивний досвід роботи.

Таким чином, правильно організована робота працівників прокуратури по здійсненню нагляду за додержанням і застосуванням законів є однією з умов її результативності. Кожна перевірка складається із декількох етапів, які включають:

– підготовку до проведення перевірки;

– здійснення перевірки;

– складання підсумкового документа (довідки) про наслідки перевірки;

– правову оцінку наслідків перевірки та їх реалізації.

При організації проведення перевірок слід пам'ятати, що вони можуть бути різними і відрізнятись одна від одної: за масштабом досліджуваних питань; їх змістом; колом об'єктів, що перевіряються; тривалістю охоплення перевірками періодів; ступенем складності встановлення обставин порушень закону та ін. Прокурор може охопити перевіркою додержання і застосування законів один орган або організацією, охопити окремі структури або ланки цієї організації і т. д.

Залежно від характеру питань, що перевіряються, і конкретної ситуації прокурор проводить перевірки таких видів:

– предметну перевірку додержання і застосування визначеної норми законодавства;

– предметну перевірку додержання і застосування основних норм чинного законодавства, яка пов'язана із з'ясуванням широкого кола питань;

– наскрізну перевірку, що охоплює цілком усю структуру міського, районного органу, яка за своїм змістом може бути як предметною, так і комплексною;

– контрольну перевірку, яка переслідує мету одержання достовірної інформації про фактичне усунення раніше виявлених порушень чинного законодавства.

Прокурор визначає, який вид перевірки застосувати з урахуванням відомостей про поширення порушень закону, розміру матеріальних збитків та іншої шкоди, причин порушень та умов, що їм сприяють, актуальності проблем, що вирішуються перевіркою, та ін.

Підставою для планування й організації перевірок можуть бути відомості про порушення закону, одержані із:

1) заяв, скарг громадян та юридичних осіб;

2) повідомлень засобів масової інформації;

3) аналізу стану законності та боротьби зі злочинністю;

4) матеріалів узагальнення практики прокурорського нагляду;

5) вказівок вищестоящого прокурора;

6) повідомлень та матеріалів контролюючих та правоохоронних органів.

Перевірка додержання і застосування законів — це комплекс дій прокурора, спрямованих на: 1) виявлення порушень закону; 2) встановлення причин та умов, що їм сприяли; 3) виявлення осіб, винних у порушенні закону; 4) вжиття заходів щодо усунення порушень закону, поновлення порушених прав; 5) притягнення в установленому законом порядку до відповідальності осіб, які допустили ці порушення.

Для результативної перевірки необхідно: а) ретельно відпрацювати нормативні акти, виконання яких буде перевірено; б) вивчити структуру та умови діяльності об'єкта, де проводитиметься перевірка; в) вивчити коло посадових осіб, відповідальних за виконання законодавства, що становить предмет перевірки; г) ознайомитися з листами про позитивний досвід прокурорської роботи з відповідного напрямку; ґ) вивчити методичні рекомендації з питань перевірки; д) скласти план, який затверджується прокурором, чим завершується перевірка. У плані передбачаються: найменування підприємства (організації, установи) разом із структурними підрозділами, де планується проведення перевірки; перелік норм законодавства, додержання яких необхідно перевірити, і відповідних нормативних матеріалів; основні питання, які необхідно вияснити, документи та інші відомості, з якими необхідно ознайомитись; основні тактичні прийоми перевірки — черговість ознайомлення з документами, витребування необхідних даних та письмових пояснень, визначення кола осіб, у тому числі спеціалістів, яких необхідно, у разі потреби, залучити до перевірки, а також визначення порядку вивчення аналізу зібраної інформації і строків перевірки.

Проведення наглядової перевірки не потребує раптових дій. Як правило, про день перевірки повідомляється керівнику піднаглядного об'єкта заздалегідь і пропонується підготуватись до перевірки. При цьому необхідно домовитися про порядок подання документів для ознайомлення, визначення місця здійснення перевіряючих дій та інших обставин, які будуть використані під час перевірки: виготовлення копій окремих документів, огляд приміщень, устаткування та ін.

Наступний етап — це безпосередня перевірка на об'єкті. Під час перевірки прокурор одержує ту інформацію, яка дає йому змогу забезпечити необхідну повноту виявлення порушень законодавства. Завдання даного етапу вирішується шляхом реалізації прокурором наданих йому законом повноважень. У цілому це складний і відповідальний процес. Крім можливостей і правил використання своїх повноважень, прокурору треба володіти тактичними прийомами їх застосування. Необхідність визначення тактики прокурорської перевірки

пов'язана з тим, що факти порушень закону часто встановлюються у ситуації, яка характерна для протистояння двох сторін. Одна сторона — зацікавлені посадові особи, які бажають приховати від обліку і перевіряючих вчинені ними правопорушення, а друга — прокурор, який прагне виявити порушення закону. Тому важливо, щоб прокурор, уміло використовуючи надані йому повноваження і правильно обравши тактику, визначив форми і засоби одержання достовірної інформації про порушення закону в необхідному обсязі, з огляду на мету і завдання перевірки. При проведенні перевірки прокурор має прагнути виявити порушення в повному обсязі, а також встановити обставини, які сприяли порушенням закону. Крім цього, до його обов'язків входить виявлення конкретних посадових осіб, які допустили ці порушення.

При здійсненні конкретних наглядових заходів прокурор використовує методичні рекомендації з різних напрямків наглядової діяльності, а також різні матеріальні об'єкти: товари, механізми, обладнання та інші предмети. Ознайомлення з матеріалами і документами, як правило, проходить у приміщенні об'єкта перевірки, але можливо і в приміщенні прокуратури, куди ці матеріали будуть доставлені.

Право прокурора за посвідченням, що підтверджує його посаду, безперешкодно входити у приміщення, на територію перевіряючого об'єкта дає йому змогу одержати більше інформації про стан законності (наприклад, при проведенні перевірки додержання законодавства про охорону праці, збереження державної власності). Користуючись таким правом, прокурор має можливість бувати у різних місцях об'єкта, що перевіряється, зустрічатися з відповідними працівниками на їх робочих місцях, оглядати приміщення та ін. Це дозволяє прокурору більш конкретно вивчати стан законності на об'єкті, що перевіряється.

Здійснюючи нагляд, прокурор відповідно до своїх повноважень має право вимагати від керівників та колегіальних органів виділяти спеціалістів для проведення перевірок. Це право доцільно використовувати у випадках, коли виникає необхідність провести складні підрахунки, аналіз, встановити походження деяких об'єктів, їх склад, якість, відповідність діючим специфічним нормам та ін. У практичній діяльності міських, районних прокуратур часто використовується допомога спеціалістів із контрольно-ревізійних підрозділів Міністерства фінансів України, санітарно-епідеміологічної служби, служби охорони довкілля, органів лісового господарства, державного контролю за цінами, архітектурно-будівельного контролю, а також економістів, інженерів з охорони праці та техніки безпеки.

Допомога спеціалістів може бути у різних формах: консультації, давання пояснень з питань, які стосуються окремих галузей техніки, економіки, сільського господарства, проведення обслідування і т. д. Разом з тим слід враховувати, що на відміну від експертизи під час проведення розслідування участь спеціалістів при проведенні прокурорських перевірок не передбачає давання висновків і не тягне за собою особливих пояснень, які мають пріоритетні значення. Враховуючи думку спеціалістів, прокурор оцінює, як використати одержану інформацію під час наглядової перевірки.

Прокурор відповідно до п. 3 ст. 20 Закону «Про прокуратуру» має право вимагати від керівників та колегіальних органів проведення перевірок по матеріалах і зверненнях, які надійшли до прокуратури, а також ревізій діяльності підпорядкованих і підконтрольних установ, організацій та структур незалежно від форм власності. Такі перевірки та ревізії виходять за рамки дій самого прокурора і в той же час вони не виключають його право на постановку перед посадовими особами, які проводять перевірку чи ревізію, питань, що цікавлять прокурора. Виконання вимог прокурора щодо проведення перевірок і ревізій для посадових осіб є обов'язковим.

Невиконання без поважних причин законних вимог прокурора тягне за собою передбачену законом відповідальність (ст. 8 Закону «Про прокуратуру»). Прокурор повинен активно використовувати встановлене Законом «Про прокуратуру» (п. 4 ст. 20) право викликати посадових осіб і громадян, вимагати від них усних або письмових пояснень щодо порушень закону. Таке право прокурор повинен застосовувати тоді, коли без їх пояснень важко одержати достовірні відомості про правопорушення.

Враховуючи конкретні обставини, прокурор, як це передбачено законом, може одержати усні або письмові пояснення. При цьому він індивідуально вирішує, де, в який час необхідно одержати пояснення. Практика свідчить, що при незначних порушеннях, які не заподіяли матеріальних збитків, пояснення одержують під час перевірки на об'єкті. В інших випадках, коли мають місце матеріальні збитки або виявляються значні порушення закону чи ознаки злочину, пояснення доцільно одержувати в прокуратурі.

Наслідки проведених перевірок закріплюються в аналітичних документах: довідках, доповідних записках. Остаточний документ про наслідки перевірки складає прокурорський працівник, який проводив перевірку. В цьому документі викладаються всі факти, які виявлені

при перевірці і мають юридичне значення. В заключній частині документа формулюються пропозиції про застосування заходів, які доцільно вжити щодо усунення виявлених порушень закону. Результати перевірки доповідаються керівнику прокуратури, з яким погоджується питання про підготовку актів прокурорського реагування. Залежно від виявлених порушень закону та з метою їх усунення приймаються рішення про внесення подання, протесту або припису, пред'явлення позову, винесення постанови про порушення кримінальної справи, дисциплінарного чи адміністративного провадження. Ці акти реагування складає працівник, який проводив перевірку.

§ 5. Акти прокурорського реагування

При ознайомленні з наслідками перевірки прокурор має дати вірну правову оцінку наслідкам, визначити заходи реагування, які б відповідали характеру виявлених правопорушень. При цьому необхідно додержуватися принципів організації і діяльності прокуратури, які закріплені в Законі «Про прокуратуру» і зобов'язують кожного прокурора: вживати заходи до усунення порушень закону, від кого б вони не виходили, поновлювати порушені права і притягувати у встановленому законом порядку до відповідальності осіб, які допустили ці порушення (п. 4 ст. 6).

Конкретні акти реагування визначаються перш за все, характером і ступенем поширення порушень законодавства. З огляду на ці обставини прокурор приймає рішення про заходи реагування на виявлені перевіркою порушення. Усунення порушень закону передбачає застосування системи правових засобів, які використовуються прокурором для припинення правопорушень, поновлення законності і порушених прав громадян, ліквідації негативних наслідків, що настали внаслідок порушення закону. До актів прокурорського реагування, які часто застосовуються в практичній діяльності, слід віднести такі.

Протест — акт прокурорського нагляду, що вноситься посадовій особі чи органу, які видали незаконний правовий акт, або до вищестоящого органу чи посадової особи. Залежно від характеру порушення закону в протесті ставиться питання про скасування правового акта або про його зміну і приведення у відповідність з законом. У протесті зазначаються назва правового акта, який не відповідає вимогам закону, обґрунтування незаконності акта з посиланням на відповідні

норми закону і чіткі вимоги прокурора з вказівками правових норм, які регламентують процедуру принесення і розгляду протесту.

У разі відхилення протесту або ухилення від його розгляду прокурор може звернутися з заявою до суду про визнання акта чи дій незаконними. Заява подається прокурором протягом 15 днів з моменту одержання повідомлення про відхилення протесту або закінчення передбаченого законом строку для його розгляду (ст. 21 Закону «Про прокуратуру»).

Для негайного усунення порушень закону відповідно до ст. 22 Закону «Про прокуратуру» вноситься припис.

Припис — це акт прокурорського нагляду, звернений до органу чи посадової особи з вимогою негайно усунути очевидне порушення закону, яке може завдати істотної шкоди інтересам держави, підприємства, установи, організації, а також громадянам, якщо не буде негайно усунуто. Припис підлягає негайному виконанню, про що повідомляється прокурору. Він вноситься тому органу чи посадовій особі, які правомочні усунути порушення закону. Припис вноситься при існуванні одночасно двох умов: а) очевидність порушення закону; б) реальна небезпека завдання внаслідок цього істотної шкоди державі, підприємству, установі, організації або громадянину.

У практичній діяльності прокурорів широко використовується і такий акт реагування, як подання.

Подання — це акт прокурорського нагляду про усунення порушень закону, причин цих порушень та умов, що їм сприяють, який вноситься державному органу, громадській організації або посадовій особі, які наділені повноваженням усунути порушення закону (ст. 23 Закону «Про прокуратуру»). Подання є засобом не тільки усунення, а й попередження порушень закону шляхом спонукання органів державної влади, управління та господарювання до вжиття заходів з ліквідації причин та умов, що сприяють правопорушенням.

Законом «Про прокуратуру» передбачено і такий акт реагування, як *постанова*. Визначено три основних види постанов, які прокурор може винести. В ст. 24 Закону «Про прокуратуру» зазначено: «У разі порушення закону посадовою особою або громадянином прокурор, його заступник, залежно від характеру порушення закону, вносить мотивовану постанову про дисциплінарне провадження, провадження про адміністративне правопорушення або про порушення кримінальної справи щодо цих осіб».

Порушення провадження про дисциплінарну відповідальність прокурор здійснює з урахуванням вимог відповідних статей КЗпП, а

про адміністративну відповідальність — статей КУпАП і КАС. При вирішенні питання про порушення кримінальної справи прокурор керується вимогами відповідних норм КПК та КК. Кримінальну справу за матеріалами перевірки, як правило, прокурор доручає розслідувати слідчим прокуратури. У той же час він має право доручити розслідувати таку справу й іншим слідчим органам з огляду на вимоги ст. 112 КПК про підслідність.

Самостійною формою прокурорського реагування є звернення до суду або до господарського суду з заявою про захист прав і законних інтересів громадян, держави, а також підприємств та інших юридичних осіб (п. 6 ст. 20 Закону «Про прокуратуру»).

Заява до суду — це акт прокурорського нагляду, спрямований на поновлення порушених прав та законних інтересів громадян, держави та інших юридичних осіб. Позови до суду оформляються відповідно до вимог ст.ст. 45, 46 ЦПК, ст.ст. 2, 54-58 ГПК, ст. ст. 60, 61 КАС.

Слід підкреслити, що максимальна ефективність вжитих заходів прокурорського реагування значною мірою залежить від їх комплексного використання. Так, за наявності підстав одночасно, поряд з принесенням протесту доцільно, пред'являти позов або вносити подання, що, безумовно, позитивно впливатиме на стан законності на об'єкті, що перевіряється.

До актів прокурорського реагування слід віднести і протокол про адміністративне правопорушення, який складає прокурор або уповноважена ним особа з числа працівників прокуратури (п. 8 ст. 255 КУпАП) і надсилає його на розгляд суду.

Поряд з цим прокурорам за наслідками перевірки стану додержання і застосування законів слід широко використовувати гласність у своєї діяльності: інформувати державні органи влади, громадськість міста, району, трудові колективи про результати перевірок, стан законності на об'єктах, що перевіряються, та вжиті заходи, щодо її зміцнення.

До переліку елементів правильної організації роботи прокурора відносять належний контроль за розглядом актів прокурорського реагування і виконання вимог прокурора. З цією метою в прокуратурі ведеться облік усіх актів прокурорського реагування згідно з Інструкцією про порядок ведення первинного обліку роботи прокурора, затвердженої Наказом Генерального прокурора України від 31 березня 2005 р. за № 20 кв. Такий облік забезпечує оперативний контроль за строками і якістю їх розгляду, а також достатність заходів впливу. Контроль за строками і якістю розгляду актів прокурорського реагу-

вання здійснюють перш за все особи, які склали ці акти реагування, а також прокурор міста, району. При цьому вони використовують такі організаційні форми контролю за виконанням вимог, які запропоновані в актах прокурорського реагування:

– одержання відповіді про розгляд акта;

– одержання додаткової інформації у випадках неясності, неточності в отриманій відповіді;

– порівняння отриманої відповіді на прокурорський акт з іншими даними, одержаними після перевірки;

– вияснення на місці (в організації, на підприємстві) реальної ситуації, яка складається в процесі усунення виявлених порушень законності;

– проведення прокурорських перевірок у порядку контролю на тому ж об'єкті;

– участь прокурора на засіданні колегіального органу, який розглядає акт прокурорського реагування.

Вимоги прокурора, які відповідають чинному законодавству, є обов'язковими і підлягають виконанню всіма органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами та громадянами. Невиконання без поважних причин законних вимог прокурора передбачає адміністративну відповідальність (ч. 3 ст. 8 Закону «Про прокуратуру»). Так, залишення посадовою особою без розгляду протесту, припису або подання прокурора, а так само несвоєчасна відповідь на подання, протест чи припис тягнуть за собою накладення штрафу (ч. 2 ст. 185^6 КУпАП). Відповідальність настає: за невиконання законних вимог прокурора про проведення перевірки чи ревізії діяльності підконтрольних або підпорядкованих підприємств, установ, організацій або про виділення спеціалістів для проведення такої перевірки (ч. 1 ст. 185^8 КУпАП). Передбачається також відповідальність осіб за ухилення від прибуття за викликом в прокуратуру. Протокол про вчинення такого правопорушення складає прокурор або уповноважена ним особа з числа працівників прокуратури (п. 8 ст. 255 КУпАП) і надсилає його на розгляд суду.

Робота прокурора міста, району по здійсненню нагляду за додержанням і застосуванням законів потребує періодичної оцінки з огляду на її ефективність. Аналіз ефективності нагляду повинен здійснюватись за двома напрямками. По-перше, прокурору необхідно постійно перевіряти результативність актів прокурорського реагування на виявлені порушення законів, з тим щоб встановити, чи досягнуто кожним з них своєї мети. По-друге, з метою самоконтролю слід періодично вивчати ефективність наглядової діяльності з тим щоб визначити: а) чи досягнуто мету, яку поставлено перед прокуратурою; б) чи встановлено дійсно однакове розуміння законності; в) чи вживати заходів, з тим щоб розуміння законності було однаковим у діяльності установ, підприємств, організацій, посадових осіб і громадян.

Прокурор, безумовно, не може не цікавитись, як ефективно впливає нагляд за додержанням і застосуванням законів на зміцнення законності у місті, районі. З цією метою йому необхідно періодично по наслідках роботи за півріччя або рік аналізувати наглядову діяльність прокуратури і оцінювати стан організації цієї роботи, в тому числі планування, якість проведених перевірок, а також результативність актів прокурорського реагування.

Прокурор, аналізуючи діяльність по нагляду за додержанням і застосуванням законів, повинен встановити і позитивні наслідки цієї роботи, з тим щоб у майбутньому широко використовувати їх, а також виявити причини недоліків і вживати заході щодо їх усунення і недопущення у подальшій діяльності прокуратури.

Розділ V. Організація роботи по нагляду за додержанням законів щодо захисту прав і свобод неповнолітніх

§ 1. Завдання прокурорського нагляду за додержанням законів про права і свободи неповнолітніх

У діяльності органів прокуратури нагляд за додержанням законів про права і свободи неповнолітніх завжди був одним із пріоритетних напрямків. Це зумовлено особливою увагою з боку держави до долі неповнолітніх, а також тим, що в системі правових актів, які регламентують права неповнолітніх, закладено основні конституційні вимоги, перш за все, гарантії щодо захисту їх прав і свобод. Конституція України, Конвенція про права дитини, що схвалена сесією Генеральної Асамблеї ООН 20 листопада 1989 р. і набула чинності для України 27 вересня 1991 р., закони України «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні», «Про попередження насильства в сім'ї», «Про органи і служби у справах неповнолітніх та спеціальні установи для неповнолітніх» та інші законодавчі акти передбачають не тільки права неповнолітніх, а й обов'язки держави піклуватися про їх виховання, охорону здоров'я, гармонійний розвиток, а також захист прав і законних інтересів. Особливої уваги з боку держави потребують діти-сироти, діти, які лишилися батьківського піклування, діти, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи. З врахуванням вимог правових актів визначено основні завдання органів прокуратури на зазначеному напряму діяльності, а саме:

– захист прав і свобод неповнолітніх, гарантованих Конституцією України, Конвенцією ООН про права дитини, законами України;

– нагляд за додержанням законів органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, на яких покладено обов'язки щодо захисту прав дітей, профілактики правопорушень і бездоглядності;

– нагляд за додержанням законності в діяльності спеціальних установ для неповнолітніх: приймальників-розподільників, притулків, загальноосвітніх шкіл, професійно-технічних училищ соціальної реабілітації, центрів медико-соціальної реабілітації.

Таке широке коло питань, котрі необхідно вирішувати прокурорам при виконанні визначених завдань, вимагає комплексного підходу до їх вирішення. Нагляд за додержанням законів, спрямованих на захист прав і свобод неповнолітніх, не передбачено в Законі «Про прокуратуру» окремою функцією, тому наглядові заходи здійснюються в рамках усіх функцій, визначених у ст.ст. 1, 5, 10 Закону «Про прокуратуру».

Прокурори міст, районів з огляду на ці завдання, здійснюють нагляд за додержанням законів:

1) спрямованих на запобігання правопорушень неповнолітніх;

2) про захист соціальних, майнових і особистих прав неповнолітніх;

3) при проведенні досудового слідства у кримінальних справах про злочини, а також суспільно небезпечні діяння неповнолітніх, розгляді цих справ у судах;

4) при поміщенні дітей і підлітків у спеціальні установи для неповнолітніх.

Практика прокурорської діяльності свідчить про те, що, незважаючи на зусилля, які докладаються державою з підвищення захисту прав і свобод неповнолітніх, порушення їх прав мають місце.

Жорстокість, насильство щодо дітей в сім'ї, поширення дитячої бездоглядності, порушення законодавства про освіту, невиконання законів, спрямованих на захист прав та інтересів дітей, щодо охорони життя і здоров'я, створення безпечних умов виховання, навчання і праці та інші правопорушення поширені при тому, що у державі створено органи і служби, які повинні вирішувати ці питання.

Реальний стан за додержанням законів про права і свободи неповнолітніх вимагає від органів прокуратури значно активізувати свою діяльність на зазначеному напрямку.

Державна і соціальна важливість даного напрямку, а також широке коло питань прокурорського нагляду визначають діяльність практично усіх працівників міської, районної прокуратури. В той же час згідно з принципами спеціалізації і плановості доцільно закріпити на даному напрямку конкретного одного або двох працівників.

Розподіляти обов'язки по нагляду за додержанням законів про права і свободи неповнолітніх між працівниками прокуратури треба на основі детального аналізу стану законності на території міста, району.

Працівники прокуратури, які безпосередньо організують нагляд на цьому напрямку, повинні володіти необхідною професійною підготовкою, знати законодавство щодо неповнолітніх, володіти криміногенною ситуацією, що існує у місті, районі, а також методикою виявлення порушень законів при проведенні перевірок.

§ 2. Загальні питання організації роботи по нагляду за додержанням законів про права і свободи неповнолітніх

Організація нагляду за додержанням законів про права і свободи неповнолітніх починається з наказу прокурора міста, району про розподіл службових обов'язків між працівниками прокуратури і планування роботи в прокуратурі.

Наказ прокурора міста, району про розподіл службових обов'язків є основним актом, що визначає обов'язки працівника прокуратури на цьому напрямку діяльності. При цьому враховуються дані, які характеризують рівень, структуру і динаміку злочинності, в тому числі серед неповнолітніх, стан додержання законів, що регламентують права і свободи неповнолітніх, демографічні та інші характеристики у місті, району відносно неповнолітніх. Характер і специфіка роботи по нагляду за додержанням законів про права і свободи неповнолітніх зобов'язують прокурорів закріпляти за цим напрямком діяльності працівників, які мають відповідний рівень професійної кваліфікації, досвід роботи і здатність до виконання цих обов'язків.

Другий елемент організації — це планування роботи. Планування роботи є однією із організуючих засад забезпечення діяльності прокуратури по реалізації повноважень, передбачених Законом «Про прокуратуру». Стан планування відображає не тільки рівень організації роботи, а й цілеспрямованість заходів, яких вживає прокуратура щодо захисту прав і свобод неповнолітніх, боротьби зі злочинністю. При цьому важлива роль відводиться помічнику прокурора, в обов'язки якого входить нагляд за додержанням законів про права і свободи неповнолітніх. Цей оперативний працівник повинен володіти всією необхідною інформацією про неповнолітніх: кількість неповнолітніх,

які мешкають та території міста, району, їх демографічні дані, кількість сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, кількість учнів і тих, що ухиляються від навчання, дані про неблагополучні сім'ї, статистичні дані про злочинність серед неповнолітніх, про тих, що схильні до алкоголізму і наркоманії, а також про інші правопорушення серед неповнолітніх. Повна, достовірна і своєчасна інформація дає змогу чітко визначити законодавчі акти, перевірку додержання і застосування яких необхідно запланувати, а також конкретизувати об'єкти для перевірки.

Отже, помічнику прокурора при визначенні заходів, які необхідно передбачити в плані, відведено особливе місце. Він, володіючи повною інформацією відносно неповнолітніх, повинен запропонувати прокуророві конкретні заходи при плануванні роботи на квартальний чи піврічний період. При цьому як прокурору, так і його помічнику необхідно враховувати, що робота повинна бути спрямована на активізацію нагляду за додержанням законів про права і свободи неповнолітніх.

При здійсненні нагляду за додержанням законів у визначених напрямках, у тому числі при комплексному підході до виконання покладених завдань, прокурор міста, району, його помічники мають приділяти значну увагу правильній організації роботи на цих пріоритетних напрямках прокурорської діяльності, зосереджувати і аналізувати відповідні інформацію і матеріали за темами нагляду. З цією метою прокуратура повинна одержувати необхідну статистичну інформацію і звітність від контролюючих та інших органів, що забезпечить ефективність нагляду за додержанням законів про права і свободи неповнолітніх.

Необхідну інформацію можна одержати:

1) у міськрайвідділах Міністерства внутрішніх справ України — дані про рівень, структуру злочинності серед неповнолітніх, у тому числі кількість рецидивних, групових злочинів та злочинів, учинених у стані алкогольного і наркотичного сп'яніння, які містяться у місячній звітності кримінальної міліції у справах неповнолітніх (КМСН), а про діяльність КМСН щодо попередження правопорушень неповнолітніх звітується за формою Ф-18 — щоквартально;

2) в управлінні територіальних Державних судових адміністрацій про результати розгляду судових справ щодо неповнолітніх та застосування примусових заходів виховного характеру (за півріччя, рік);

3) в районному відділі освіти — дані щодо контингенту учнів, які вчинили злочини, інші правопорушення; про стан учнівського травматизму; звіт відділу за формою Ф-103 рік про дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування (звіт річний);

4) у службі зайнятості населення — звіт про неповнолітніх, які звернулися за допомогою в працевлаштуванні (щоквартально), а також дані про бронювання робочих місць для неповнолітніх (щорічно);

5) у службі в справах неповнолітніх — звіт за формою «Критерії роботи відповідних служб» (звіт за півроку, рік);

6) в управління (відділу) захисту населення — звіт про виплату державної допомоги сім'ям з дітьми за формою Ф. 2 та кількість дітей-інвалідів, які перебувають на пенсійному обліку за формою Ф. 54 (щорічно);

7) в управління захисту прав постраждалих від аварії на ЧАЕС (в райдержадміністрації) — статистичні дані щодо контингенту неповнолітніх, які мають статус постраждалих внаслідок аварії на ЧАЕС (щорічно);

8) в управління охорони здоров'я (ЦРЛ, територіальних центрів) — дані про рівень народжуваності, смертності, поширення захворювань та травматизму серед неповнолітніх (щорічно);

9) в облнаркодиспансері (наркокабінеті) — статистичні дані про неповнолітніх, які перебувають на обліку як особи, що вживають наркотики (щоквартально);

10) в міському, районному шкіровенерологічному диспансері — аналіз поширення соціально небезпечних захворювань; облік неповнолітніх за віком та джерелом інфекційного зараження.

З урахуванням даних, які прокуратура одержує від контролюючих та інших органів у вигляді статистичної інформації та звітності, вона планує роботу і організовує перевірку додержання законів про права і свободи неповнолітніх.

При цьому доцільно, щоб по кожній тематиці нагляду були зібрані необхідні матеріали, які зосереджуються у сформованих наглядових справах з певних напрямків прокурорської діяльності. У кожній такій наглядовій справі необхідно зосереджувати:

а) перелік законодавчих та інших нормативних актів;

б) список контролюючих органів, які здійснюють контроль у місті, районі;

в) список основних об'єктів нагляду;

г) інформаційні матеріали щодо стану законності (статистичні та аналітичні дані, інформація контролюючих, правоохоронних, інших державних органів тощо);

ґ) Методичні рекомендації, науково-практичні посібники та інші документи подібного характеру;

д) інформаційні листи про позитивний досвід роботи та орієнтувального характеру.

Така організація роботи значно скоротить строки підготовки до перевірки, підвищить її якість та ефективність. Поряд з цим, незважаючи на наявність сформованих наглядових справ, до кожної перевірки необхідно ретельно готуватись. Це означає, що необхідно:

1) ознайомитись із законодавчими актами, додержання і застосування яких необхідно перевіряти;

2) ознайомитись із нормативними актами відомчого характеру (накази, інструкції, інформаційні листи тощо);

3) ознайомитись з наказами, вказівками Генерального прокурора України, листами про позитивний досвід роботи;

4) вивчити структуру та умови діяльності об'єкта, на якому проводитиметься перевірка;

5) визначити конкретних учасників перевірки, в тому числі вирішити питання про необхідність залучення спеціалістів і кого конкретно;

6) ознайомитись в прокуратурі з матеріалами попередньої перевірки, якщо вона проводилась;

7) визначити коло посадових осіб, з якими необхідно зустрітись під час перевірки;

8) скласти план перевірки, при цьому при його складанні використовувати дані й методичні рекомендації з обраної тематики. План затверджується прокурором міста, району.

Наглядові перевірки проводяться без вжиття раптових заходів, тому про наступну перевірку доцільно повідомити керівнику об'єкта, де проводитиметься перевірка, при цьому слід визначити час і місце перевірки, а також документи, які необхідно підготувати для неї.

При проведенні перевірки прокурору необхідно орієнтуватись на найбільш повне виявлення і вивчення обставин, що сприяють порушенням закону і встановленню конкретних службових осіб, які допустили ці порушення.

Доцільно розглянути окремо кожен напрямок прокурорської діяльності, з тим щоб конкретно надати теоретичну та методичну допомогу стосовно організації та проведення перевірок додержання законодавства.

§ 3. Нагляд за додержанням законів, спрямованих на попередження правопорушень неповнолітніми

Органи прокуратури приділяють особливе значення нагляду за додержанням законів, спрямованих на попередження злочинів та інших правопорушень неповнолітніми. Серед відповідних законодавчих актів, особливе місце посідають ті, де увага приділяється нагляду за додержанням і застосуванням законів, котрі регламентують профілактичну діяльність правоохоронних, контролюючих й інших державних органів та органів місцевого самоврядування щодо поведінки неповнолітніх.

Організовуючи перевірку в цьому напрямку, прокурор зосереджує увагу за додержанням законів України від 23 травня 1991 р. «Про освіту», від 15 листопада 2001 р. «Про попередження насильства в сім'ї», від 26 квітня 2001 р. «Про охорону дитинства», від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні», від 9 квітня 1999 р. «Про місцеві державні адміністрації», від 13 травня 1999 р. «Про загальну середню освіту», від 21 червня 2001 р. «Про соціальну роботу з дітьми та молоддю», указів Президента України від 28 січня 2000 р. «Про додаткові заходи щодо запобігання дитячої бездоглядності», а також КУпАП.

При цьому прокурор передусім звертає увагу на те, як виконують свої обов'язки у цій частині такі органи: служби у справах неповнолітніх, органи освіти, адміністрація закладів освіти, органи міліції, а також органи місцевої державної адміністрації і місцевого самоврядування. Перелічені органи посідають важливе місце у сфері застосування законодавства щодо неповнолітніх, у тому числі спрямованих на попередження правопорушень.

Створені відповідно до Закону України від 24 січня 1995 р. «Про органи і служби у справах неповнолітніх та спеціальні установи для неповнолітніх» органи, служби та спеціальні установи здійснюють соціальну політику щодо соціального і правового захисту неповнолітніх, попередження правопорушень серед них.

У ст. 1 цього Закону визначено, що здійснення соціального захисту і профілактики правопорушень серед неповнолітніх покладається на:

1) Державний комітет України у справах сім'ї та молоді, Республіканський комітет у справах сім'ї та молоді Автономної Республіки Крим, служби у справах неповнолітніх обласних, Київської, Севастопольської міських, районних державних адміністрацій, виконавчих органів міських і районних у містах Рад;

2) школи соціальної реабілітації та професійні училища соціальної реабілітації органів освіти;

3) центри медико-соціальної реабілітації неповнолітніх закладів охорони здоров'я;

4) притулки для неповнолітніх служб у справах неповнолітніх;

5) суди;

6) кримінальну міліцію у справах неповнолітніх органів внутрішніх справ;

7) приймальники-розподільники для неповнолітніх органів внутрішніх справ;

8) виховно-трудові колонії Державного департаменту України з питань виконання покарань.

У здійсненні соціального захисту і профілактики правопорушень серед неповнолітніх беруть участь у межах своєї компетенції також інші органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації незалежно від форм власності, окремі громадяни. Таким чином, у законодавчому порядку визначено органи і служби, які повинні здійснювати соціальний захист неповнолітніх і профілактику правопорушень серед них.

Доцільно розглянути діяльність деяких з цих органів, які займаються профілактикою правопорушень неповнолітніх. При цьому слід визначити поняття «попередження правопорушень неповнолітніх» та «профілактика правопорушень серед неповнолітніх».

Терміни «попередження» та «профілактика» досить часто вживаються, коли йдеться про злочинність: попередження злочинності, профілактика злочинності. Такі ж терміни використовуються і відносно правопорушень: «профілактика правопорушень», «попередження правопорушень».

Безумовно, поняття «правопорушення» у широкому сенсі означає антисуспільні діяння, які завдають шкоди суспільству і караються законом. Правопорушення поділяються на цивільні, адміністративні, дисциплінарні і злочини (кримінальні).

Отже, злочини — це один з видів правопорушень. Тому є підстави застосовувати терміни «попередження» та «профілактика» відносно правопорушень. Характерно, що у ст. 3 Закону України «Про органи і служби у справах неповнолітніх та спеціальні установи для неповнолітніх» наведено визначення поняття профілактики право-

порушень: «Під профілактикою правопорушень серед неповнолітніх слід розуміти діяльність органів і служб у справах неповнолітніх, спеціальних установ для неповнолітніх, спрямовану на виявлення та усунення причин та умов, що сприяють вчиненню неповнолітніми правопорушень, а також позитивний вплив на поведінку окремих неповнолітніх на території України, в її окремому регіоні, в сім'ї, на підприємстві, в установі чи організації незалежно від форм власності, за місцем проживання». Під поняттям «попередження правопорушень серед неповнолітніх» слід розуміти систему заходів економічного, соціально-культурного, виховного і правового характеру, які проводяться державними органами і громадськими організаціями з метою боротьби з правопорушеннями і усунення їх причин.

Таким чином, поняття «попередження» та «профілактика» мають значну схожість.

З огляду на завдання, визначені для органів прокуратури, прокурори міст і районів здійснюють нагляд за додержанням законів, спрямованих на запобігання правопорушень неповнолітніх, тобто їх попередження. Це означає, що прокурорський нагляд зосереджено на законності заходів, що вживаються стосовно попередження правопорушень. Головне місце у цій роботі мають посідати:

1) заходи щодо попередження правопорушень, які розробляються на підставі глибокого аналізу і контролю за їх здійсненням;

2) планування на всіх рівнях, починаючи з державного і закінчуючи місцевими виконавчими органами і органами місцевого самоврядування;

3) координація зусиль державних органів, посадових осіб, недержавних органів і громадських організацій у попередженні злочинності серед неповнолітніх. У цій роботі на першому місці повинна бути сім'я, потім — освіта і громадськість.

Здійснюючи нагляд за додержанням законів щодо попередження правопорушень в сім'ї, прокурор повинен мати статистичну інформацію із органів внутрішніх справ, охорони здоров'я, освіти, опіки і піклування, притулків, служб у справах неповнолітніх. Таку інформацію необхідно витребувати із:

1) кримінальної міліції у справах неповнолітніх про її роботу, що складається щоквартально;

2) служби у справах неповнолітніх про її роботу, що складається щоквартально.

3) відділу освіти, органів опіки і піклування про кількість неблагополучних сімей і неповнолітніх, які проживають у таких сім'ях, дітей, які систематично залишають сім'ю, бродяжать, не відвідують школу;

4) органів внутрішніх справ про батьків (опікунів), притягнутих до адміністративної, кримінальної відповідальності за злісне невиконання обов'язків щодо догляду за дитиною, умисне заподіяння їм тілесних ушкоджень;

5) органів охорони здоров'я про травмування неповнолітніх у побуті.

Поряд з цим необхідно ознайомитися із затвердженими місцевими органами влади та управління програмами і заходами, спрямованими на запобігання бездоглядності, бродяжництва, попередження насильства в сім'ї, а також даними про їх виконання.

За наявності такої інформації прокурор складає план перевірки додержання законів України «Про попередження насильства в сім'ї», «Про органи і служби у справах неповнолітніх та спеціальні установи для неповнолітніх», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про охорону дитинства», «Про освіту», «Про соціальну роботу з дітьми та молоддю».

Перевірку цих законодавчих та інших нормативних актів слід проводити в органах місцевої влади, кримінальній міліції у справах неповнолітніх, відділах освіти, службах у справах неповнолітніх, притулках, навчально-виховних закладах. Так, у виконкомах, райдержадміністрації перевіряються наявність обліку дітей та сімей, які потребують соціально-правового захисту, стан контролю за виконанням програм і заходів, спрямованих на запобігання бездоглядності, жорстокості і насильства в сім'ї.

Відповідно до вимог законів ці органи повинні організовувати роботу щодо запобігання бездоглядності, правопорушень серед дітей і підлітків, розробляти місцеві програми щодо попередження бездоглядності та насильства серед неповнолітніх, вживати заходів, спрямованих на попередження правопорушень.

Значна роль у попередженні правопорушень неповнолітніх відводиться службам у справах неповнолітніх, які здійснюють державну політику щодо попередження правопорушень. При цьому розробляються і здійснюються заходи щодо забезпечення прав, свобод і законних інтересів неповнолітніх, координуються зусилля державних органів та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, громадських організацій стосовно захисту дітей від жорстокого поводження з ними та організації роботи, спрямованої на запобігання бездоглядності та правопорушень серед них.

Відповідно до вимог ст. 4 Закону «Про органи і служби у справах неповнолітніх та спеціальні установи для неповнолітніх» та ст. 5 За-

кону України «Про попередження насильства в сім'ї» служби у справах неповнолітніх зобов'язані координувати діяльність кримінальної міліції у справах неповнолітніх, служби дільничих інспекторів, органів опіки і піклування, ведення обліку неблагополучних сімей та проведення з ними профілактичної роботи. Ця робота відповідно до вимог ст.ст. 10, 13 Закону «Про соціальну роботу з дітьми та молоддю» повинна проводитись також індивідуально з неблагополучними сім'ями, неповнолітніми та молоддю, схильними до вживання наркотичних засобів, спиртних напоїв.

Заслуговують на увагу вимоги ст. 56 Закону «Про освіту», яка зобов'язує педагогічних працівників виявляти неблагополучні сім'ї, де виховуються діти, проводити з ними відповідну виховну та профілактичну роботу.

Важливу роль щодо попередження правопорушень неповнолітніх відіграє кримінальна міліція у справах неповнолітніх, яка є складовою частиною кримінальної міліції — органів внутрішніх справ. Кримінальна міліція у справах неповнолітніх здійснює соціальний захист та профілактику правопорушень серед осіб, які не досягли 18-літнього віку.

Кримінальна міліція у справах неповнолітніх зобов'язана:

– проводити роботу, пов'язану із запобіганням правопорушень серед неповнолітніх;

– виявляти, припиняти та розкривати злочини, вчинені неповнолітніми;

– здійснювати досудову підготовку матеріалів про злочини, вчинені неповнолітніми, проводити дізнання у межах, визначених кримінально-процесуальним законодавством;

– здійснювати розшук неповнолітніх, які залишили сім'ї, навчально-виховні заклади та спеціальні установи для неповнолітніх;

– розглядати у межах своєї компетенції заяви та повідомлення про правопорушення, вчинені неповнолітніми;

– виявляти причини та умови, які сприяють вчиненню правопорушень неповнолітніми, вживати в межах своєї компетенції заходи щодо їх усунення, брати участь у правовому вихованні неповнолітніх;

– повертати підлітків до місць постійного мешкання, навчання або направляти їх до спеціальних установ для неповнолітніх, затримувати та повідомляти про неповнолітніх, які були підкинуті або заблукали, залишили сім'ю, навчально-виховний заклад, вести профілактичний облік неповнолітніх;

– виявляти дорослих, які залучають неповнолітніх до злочинної діяльності, проституції, наркоманії, жебракування, а також осіб, які займаються виготовленням та розповсюдженням порнографічної продукції, видань, що пропагують насильство, жорстокість, сексуальне розпутство;

– надсилати до відповідних служб у справах неповнолітніх відомості про неповнолітніх, які повернулися із загальноосвітніх шкіл та професійних училищ соціальної реабілітації та вчинили правопорушення, за яке вжито заходів громадського впливу або адміністративне стягнення; вживають спиртні напої або допускають немедичне вживання наркотичних та одурманюючих засобів; у віці до 16 років систематично кидають сім'ю, спеціальні навчально-виховні заклади, — для взяття їх на облік та проведення з ними профілактичної роботи, а також інформувати зазначені служби про необхідність застосування до них заходів впливу або захисту;

– надавати допомогу органам освіти та охорони здоров'я у підготовці відповідних документів щодо оформлення особистих справ неповнолітніх, які направляються до загальноосвітніх шкіл та професійних училищ соціальної реабілітації, та ін.

При перевірці виконання законів органами кримінальної міліції необхідно звертати увагу на реалізацію повноважень щодо соціального захисту та профілактики правопорушень серед неповнолітніх, законність взяття їх на профілактичний облік.

На особливу увагу заслуговують питання нагляду за додержанням законів, спрямованих на боротьбу з пияцтвом, наркоманією та проституцією серед неповнолітніх. Перевірки виконання законодавства про боротьбу з пияцтвом, наркоманією та проституцією серед неповнолітніх доцільно проводити комплексно, охоплюючи діяльність щодо застосування відповідних законодавчих актів службами у справах неповнолітніх, органами освіти, охорони здоров'я та внутрішніх справ. Перевірки проводяться з урахуванням поширеності таких правопорушень у підлітковому середовищі.

§ 4. Організація нагляду за додержанням законів про захист соціальних і особистих прав неповнолітніх

До числа неповнолітніх, які потребують підвищеного соціального захисту, належать діти і підлітки-сироти або напівсироти, які позбав-

лені батьківської опіки, виховуються та навчаються у дитячих будинках та школах-інтернатах, діти-інваліди, а також які постраждали або захворіли внаслідок Чорнобильської катастрофи. В ст. 52 Конституції України визначено: «Утримання та виховання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, покладається на державу...»

Здійснюючи нагляд за додержанням цієї конституційної норми, прокурори перш за все повинні перевіряти додержання вимог Сімейного кодексу України, який регламентує питання опіки та піклування над дітьми, що залишились без батьків. Опіка встановлюється над дитиною, яка не досягла 14 років, а піклування — над дитиною віком від 14 до 18 років. Опіка і піклування над дитиною встановлюються органом опіки та піклування, а також судом у випадках, передбачених ЦК (ст. 243 Сімейного кодексу). Дітей-сиріт і дітей, які залишилися без піклування батьків, або при неналежному виконанні батьками обов'язків по вихованню чи при зловживанні батьківськими правами зобов'язані виявляти: органи РАГСу при реєстрації смерті батьків, нотаріальні органи, керівники шкіл і дошкільних установ, близькі родичі та інші особи, судові, слідчі органи, органи внутрішніх справ, інші посадові особи. Інформацію про таку категорію дітей зобов'язані подавати до відповідних відділів та управлінь районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій, виконавчих комітетів міських, районних у містах, а також селищних та сільських рад.

Безпосереднє ведення справ про опіку та піклування покладається на відділи і управління освіти виконкомів міських рад та районних державних адміністрацій, які здійснюють таку діяльність відповідно до вимог Сімейного кодексу України.

При здійсненні нагляду за додержанням законів щодо дітей цієї категорії увага звертається на своєчасність встановлення опіки або піклування, законність прийнятих рішень стосовно дітей, а також на стан контролю з боку органів опіки і піклування за виконанням опікунами і піклувальниками своїх обов'язків, виплати грошової допомоги на дітей, які перебувають під опікою та піклуванням. Така допомога передбачена Законом України від 21 листопада 1992 р. «Про державну допомогу сім'ям з дітьми».

При перевірці додержання законодавства у дитячих закладах, де перебувають діти, звертається увага на повноту забезпечення їх одягом, харчуванням, здійснення оздоровчих заходів та ін. При цьому перевіряється стан контролю за умовами утримання і виховання неповнолітніх з боку працівників районної служби у справах неповнолітніх, які згідно із Законом України «Про органи і служби у справах неповнолітніх» зобов'язані здійснювати контроль.

До дітей, які потребують соціального захисту, належать і діти, що постраждали від наслідків Чорнобильської катастрофи, статус яких визначено Законом України «Про статус і соціальний захист громадян, що постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи». 6 червня 1996 р. до цього Закону внесено ст. 27 «Захист дітей, потерпілих від Чорнобильської катастрофи», де наведено вичерпний перелік дітей, які належать до потерпілих від Чорнобильської катастрофи, а також встановлено пільги і компенсації, дітям та їх батькам (ст. 30). Виконання перелічених норм Закону має бути під контролем прокурора, в тому числі питання про своєчасне та у повному обсязі виплати, визначених коштів.

Серед категорій дітей, які потребують правового захисту держави, знаходяться і діти-інваліди. Конвенція про права дитини, схвалена на сесії Генеральної Асамблеї ООН 29 листопада 1991 р., зобов'язує держав-учасниць визнавати, що неповноцінна в розумовому або фізичному відношенні дитина має повноцінне і достойне життя в умовах, які забезпечують її гідність, сприяють почуттю впевненості в собі і полегшують її активну участь у житті суспільства (ст. 23). Основним законодавчим актом, який регулює захист інвалідів в Україні, є Закон України від 21 березня 1991 р. «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні», відповідно до ст. 4 якого держава гарантує для інвалідів створення правових, економічних, політичних, соціальних, побутових, соціально-психологічних умов для задоволення їх потреб у відновленні здоров'я, матеріального забезпечення, посильній трудовій і громадський діяльності. Соціальний захист держави полягає у наданні грошової допомоги, засобів пересування, протезування та інших засобів комунікаційного зв'язку до особливостей інвалідів. Крім цього, держава гарантує дітям-інвалідам дошкільне виховання, що відповідає їх здібностям і можливостям (ст. 21). Після закінчення навчання в навчальному закладі дитині-інваліду надається право вибору місця роботи з наявних варіантів або за її бажанням право вільного працевлаштування. Зазначені норми Закону повинні виконуватися органами місцевої державної влади, а органи прокуратури зобов'язані здійснювати нагляд за їх додержанням та застосуванням.

У ст. 53 Конституції України закріплено право кожного громадянина на освіту: Ст. 53 «Держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної, професійно-технічної, вищої освіти в

державних і комунальних навчальних закладах...». Цю норму конкретизовано в Законі «Про освіту». Державну політику в галузі освіти і в межах їх компетенції відповідно до ст. 14 Закону «Про освіту» здійснюють органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. На них покладено обов'язки організовувати облік дітей дошкільного і шкільного віку, контролювати виконання вимог щодо навчання дітей у закладах освіти, створювати належні умови за місцем проживання та виховання дітей, молоді, розвитку здібностей, задоволення їх інтересу. Місцеві органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування створюють відповідні органи управління освітою, діяльність яких поряд з іншими питаннями спрямовуються на координацію дій педагогічних, виробничих колективів, сім'ї, громадськості з питань навчання та виховання дітей. Прокурори зобов'язані перевіряти додержання Закону «Про освіту» в органах державного управління освітою, а також у місцевих органах державної виконавчої влади та органах місцевого самоврядування і підпорядкованих їм органах. У виконавчих органах місцевого самоврядування і місцевих державних адміністраціях перевіряється, як забезпечується в місті, районі правовий та соціальний захист неповнолітніх, чи створено необхідні умови для одержання освіти, професійної підготовки, охорони здоров'я, чи виділяються у місцевому бюджеті цільові кошти на фінансування державної молодіжної політики, фінансування закладів освіти, установ, організацій системи освіти та ін.

При перевірці відділів освіти прокурор знайомиться з наказами, розпорядженнями, актами ревізій, матеріалами перевірок шкіл, заявами та скаргами громадян, які містять відомості про порушення законодавства про освіту. Поряд з цим він з'ясовує:

як здійснюється контроль за додержанням законодавства з питань освіти, рівнем дошкільної, позашкільної, загальної, середньої та професійно-технічної освіти незалежно від їх підпорядкування і форм власності;

як організовано облік дітей дошкільного та шкільного віку, котрі підлягають навчанню у загальноосвітніх навчально-виховних закладах;

знайомиться із актами розслідування нещасних випадків, матеріалами перевірок СЕС про здорові те безпечні умови навчання;

як здійснюється спільно з органами охорони здоров'я контроль за охороною здоров'я дітей і організацією оздоровчих заходів, створенням безпечних умов навчання та праці;

чи проводяться районна, міська конференція педагогічних працівників, рішення яких питань віднесено до їх ведення, законність прийнятих рішень (ст. 16 Закону «Про освіту»).

При перевірці у середніх загальноосвітніх школах прокурор знайомиться з статутом школи (ст. 18 Закону «Про освіту»), колективною угодою, наказами, протоколами засідань педагогічної ради, загальних зборів (конференцій) колективу закладу освіти, з'ясовує інші питання, в тому числі про додержання вимог ст. 10 Закону «Про освіту», створення системи державних органів управління і органів громадського самоврядування.

Прокурор перевіряє додержання законодавства про права учнів. Відповідно до ст. 51 Закону «Про освіту» учні мають право на навчання для здобуття певного освітнього рівня; вибір закладу освіти; форми навчання, освітньо-професійних та індивідуальних програм; позакласних занять; одержання направлення на навчання до інших закладів освіти, у тому числі за кордон; користування навчальною, виробничою, культурною, спортивною, побутовою, оздоровчою базою закладу освіти; безпечні та нешкідливі умови навчання та праці; трудову діяльність у встановленому порядку в позаурочний час; користування послугами закладів охорони здоров'я, засобами лікування, профілактики захворювань та зміцнення здоров'я; захист від будь-яких форм експлуатації, фізичного та психічного насильства, від дій педагогічних та інших працівників, які порушують права або принижують їх честь і гідність, та ін. Учні мають право на безпечні те нешкідливі умови навчання, праці та виховання (ст. 26 Закону «Про освіту»), безкоштовне або на пільгових умовах користування позашкільними закладами освіти: палацами, будинками, центрами, станціям дитячої, юнацької творчості, учнівськими клубами, дитячо-юнацькими спортивними школами, школами мистецтв, студіями, початковими спеціалізованими мистецькими навчальними закладами, бібліотеками, оздоровчими та іншими закладами.

До цього процесу прокурор залучає спеціалістів органів санітарно-епідеміологічного контролю, державної інспекції з охорони праці для перевірки відповідності санітарно-гігієнічним нормам шкільної меблі, освітлення у приміщеннях для занять, створення безпечних умов для занять фізичною культурою та трудовим навчанням, якості харчування та ін.

Прокурор також перевіряє додержання законодавства про права педагогічних працівників. Згідно з ст. 55 Закону «Про освіту» пе-

дагогічні та науково-педагогічні працівники мають право на захист професійної честі, гідності; вільний вибір форм, методів, засобів навчання, виявлення педагогічної ініціативи; індивідуальну педагогічну діяльність; участь у громадському самоврядуванні; забезпечення житлом у першочерговому порядку, пільгові кредити для індивідуального і кооперативного будівництва; одержання службового житла; підвищення кваліфікації, перепідготовку. Відволікання педагогічних та науково-педагогічних працівників від виконання професійних обов'язків не допускається, за винятком випадків, передбачених законодавством.

Поряд з цим звертається увага на стан добору і виховання педагогічних кадрів. Педагогічною діяльністю можуть займатися особи з високими моральними якостями, які мають відповідну освіту, професійно-практичну підготовку, фізичний стан яких дозволяє виконувати службові обов'язки.

В ст. 57 Закону «Про освіту» передбачено державні гарантії педагогічним працівникам на належні умови праці, побуту, відпочинку, медичне обслуговування; підвищення кваліфікації, правовий, соціальний, професійний захист; компенсації, встановлені законодавством, та ін. Педагогічним працівникам, які працюють у сільській місцевості і селищах міського типу, а також пенсіонерам, які раніше працювали педагогічними працівниками в цих населених пунктах і проживають у них, держава забезпечує безоплатне користування житлом з опаленням і освітленням у межах встановлених норм. Вони мають право на одержання у власність земельної ділянки у розмірі середньої земельної частки відповідно до чинного законодавства.

Особлива увага приділяється додержанню законодавства про попередження правопорушень серед учнів. Прокурор з'ясовує питання про залучення учнів та підлітків до роботи в гуртках, секціях, клубах, товариствах за інтересами в школі, позашкільних закладах, за місцем проживання, особливо дітей, схильних до правопорушень.

У процесі перевірки необхідно з'ясувати, як виконуються вимоги ст. 59 Закону «Про освіту» щодо відповідальності батьків за розвиток дитини. Законодавством передбачено, що батьки та особи, які їх замінюють, зобов'язані постійно турбуватися про фізичний розвиток, психічний стан дітей, створювати належні умови для розвитку їхніх природних здібностей, поважати гідність дитини, виховувати працелюбство, почуття доброти, милосердя та ін.; сприяти одержанню дітьми освіти.

До переліку питань, які завжди перебувають у полі зору прокурора, належить нагляд за додержанням законів про працю неповнолітніх, охорону їх трудових прав. Перевірки додержання законодавства про працю неповнолітніх можуть проводитися як в контролюючих органах, так і безпосередньо на підприємствах та установах, організаціях різних форм власності.

Органи місцевої влади встановлюють квоти робочих місць для підлітків на підприємствах та організаціях. Відповідно до ст. 7 Закону «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні», у разі відмови в прийнятті на роботу підлітків у межах встановленої квоти з підприємств стягується штраф у розмірі середньомісячного заробітку за кожну таку відмову. Відомості про такі порушення закону можуть стати для прокурора підставою для перевірки і вжиття відповідних заходів реагування як щодо окремих підприємств та організацій, так і в цілому по місту, району.

§ 5. Організація нагляду за додержанням законів при проведенні досудового слідства у кримінальних справах про злочини, а також суспільно небезпечні діяння неповнолітніх та розгляд цієї категорії справ у судах

Здійснюючи нагляд за додержанням законодавства під час розслідування кримінальних справ про злочини неповнолітніх, прокурор використовує повноваження, передбачені нормами КПК. При цьому враховуються специфіка правового статусу підлітків і конкретні вимоги розділу VIII КПК, норми якого відображають особливості провадження у справах про злочини неповнолітніх під час досудового слідства, а також розгляду справ судами.

Стаття 433 КПК передбачає обставини, що підлягають встановленню при провадженні досудового слідства: 1) вік неповнолітнього (число, місяць, рік народження), 2) стан здоров'я та загального розвитку неповнолітнього, 3) характеристику особи, 4) умови життя та виховання неповнолітніх, 5) обставини, що негативно впливали на виховання неповнолітнього, 6) наявність дорослих підмовників та інших осіб, які втягнули неповнолітнього в злочинну діяльність. Ці обставини, що впливають на міру покарання та усунення причин і умов, котрі сприяють вчиненню злочину, належать до предмета доказування в кримінальній справі.

Якщо слідчий встановить, що суспільно небезпечне діяння вчинила особа віком від 11 років до настання віку, з якого можлива кримінальна відповідальність, то він виносить мотивовану постанову про закриття справи та застосування до неповнолітнього примусових заходів виховного характеру. Справа разом з постановою надсилається прокурору, від якого залежить направлення її на розгляд суду (ч. 1 ст. 7^3 КПК). Якщо встановлено, що особу, яка вчинила у віці від 11 до 14 років суспільно небезпечне діяння, що підпадає під ознаки діяння, за яке КК передбачене покарання у виді позбавлення волі понад п'ять років, і її необхідно у зв'язку з цим негайно ізолювати, то за постановою слідчого або органу дізнання, за згодою прокурора за вмотивованим рішенням суду, вона може бути поміщена до приймальника-розподільника для неповнолітніх на строк до 30 діб (ч. 2 ст. 7^3 КПК).

Підлітки, які досягли віку, з якого настає кримінальна відповідальність, якщо вони вчинили злочини невеликої тяжкості, можуть бути звільнені від кримінальної відповідальності. Відповідно до ст. 9 КПК прокурор, а також слідчий за згодою прокурора на підставі, передбаченій ст. 97 КК, виносять мотивовану постанову про направлення справи до суду для вирішення питання про звільнення від кримінальної відповідальності. У такому випадку неповнолітньому з додержанням вимог ст.ст. 438 і 440 КПК пред'являється обвинувачення, а після оголошення про закінчення досудового слідства — всі матеріали справи для ознайомлення. Потім справа надсилається до суду. Згідно з ст. 105 КК неповнолітнього, який вчинив злочин невеликої або середньої тяжкості, може бути звільнено судом із застосуванням примусових заходів виховного характеру: 1) застереження, 2) обмеження дозвілля і встановлення особливих вимог до поведінки неповнолітнього, 3) передача неповнолітнього під нагляд батьків чи осіб, які їх заміняють, чи під нагляд педагогічного або трудового колективу за його згодою, а також окремих громадян на їх прохання, 4) покладення на неповнолітнього, який досяг 15-річного віку і має майно, кошти або заробіток, обов'язку відшкодування заподіяних майнових збитків, 5) направлення неповнолітнього до спеціальної навчально-виховної установи для дітей і підлітків до його виправлення, але на строк, що не перевищує трьох років.

Прокурор особливо уважно повинен підходити до вирішення питання про можливість взяття під ватру неповнолітнього з огляду на те, що цей захід може застосовуватися до підлітків тільки у виключних випадках, коли це викликається тяжкістю злочину (ст. 434 КПК).

§ 6. Організація нагляду за законністю поміщення дітей і підлітків у спеціальні установи для неповнолітніх

Нагляд за додержанням законності у діяльності адміністрації спеціальних установ для неповнолітніх здійснюється підрозділами обласних і прирівняних до них прокуратур, а також міжміськрайпрокурорами, залежно від підпорядкування цих спеціальних установ. Нагляд за додержанням законів у спеціальних установах для неповнолітніх республіканського та обласного підпорядкування здійснюють галузеві підрозділи обласних прокуратур, міського і районного підпорядкування прокурори міст, районів і прирівняні до них прокурори.

У ст. 1 Закону «Про органи і служби у справах неповнолітніх та спеціальні установи для неповнолітніх» визначено перелік спеціальних установ, які здійснюють соціальний захист і профілактику правопорушень серед неповнолітніх, в тому числі:

1) притулки для неповнолітніх служб у справах неповнолітніх;

2) центри медико-соціальної реабілітації неповнолітніх, заклади органів охорони здоров'я;

3) школи та професійні училища соціальної реабілітації органів освіти;

4) приймальники-розподільники для неповнолітніх органів внутрішніх справ;

5) виховні колонії Державного департаменту України з питань виконання покарань.

Стаття 11 Закону регламентує діяльність притулків для неповнолітніх служб у справах неповнолітніх. Притулки створюються відповідно до соціальних потреб кожного регіону для тимчасового розміщення цих неповнолітніх віком від 3 до 18 років, які потребують соціального захисту держави. До притулку для неповнолітніх приймаються неповнолітні, які: заблукали; були підкинуті; залишились без піклування батьків або опікунів; залишили сім'ї чи заклад освіти; вилучені кримінальною міліцією у справах неповнолітніх із сімей, перебування в яких загрожує життю та здоров'ю дітей; втратили зв'язок з батьками під час стихійного лиха, військового конфлікту, техногенної катастрофи тощо; не мають постійного місця проживання і засобів для життя; самі звернулися за допомогою до адміністрації притулку. Основними завданнями притулків для неповнолітніх є створення належних житлово-побутових та психологічних умов для забезпечення нормальної життєдіяльності неповнолітніх.

Підставою для прийняття у притулок є:

– звернення неповнолітнього до адміністрації притулку для неповнолітніх;

– акт про доставляння підкинутої дитини або дитини яка заблукала;

– письмове звернення керівника органу управління освітою відповідної державної адміністрації чи виконавчого комітету ради;

– постанова або акт кримінальної міліції у справах неповнолітніх.

Стаття 9 Закону визначає діяльність центрів медико-соціальної реабілітації неповнолітніх, які створюються у державній системі охорони здоров'я. До центрів направляються неповнолітні віком від 11 років, які вживають алкоголь, наркотики, а також неповнолітні, які за станом здоров'я не можуть бути направлені до загальноосвітніх шкіл та професійних училищ соціальної реабілітації. Неповнолітні перебувають у центрах медико-соціальної реабілітації протягом строку, необхідного для лікування, але не більше двох років. Основними завданнями центрів є лікування, психо-соціальна реабілітація і корекція поведінки неповнолітніх, які потребують їх внаслідок вживання алкоголю, наркотиків, інших психотропних засобів, а також неповнолітніх з девіантними (відхилення від норми) формами поведінки.

Питання про прийняття до центру вирішується керівництвом центру за наявності заяви батьків або осіб, які їх замінюють; наявності рішення служби у справах неповнолітніх. Нагляд прокурора за додержанням законності у діяльності адміністрацій притулків і центрів медико-соціальної реабілітації здійснюється систематично, незалежно від наявності заяв та скарг. У притулках для неповнолітніх перевірки проводяться щоквартально, у центрах медико-соціальної реабілітації — не рідше одного разу на півріччя.

Відповідно до ст. 8 Закону створено спеціальні навчально-виховні установи для неповнолітніх, які потребують особливих умов виховання: загальноосвітні школи та професійні училища соціальної реабілітації органів освіти. До цих закладів направляються неповнолітні, які вчинили злочин до 18 років або правопорушення до досягнення віку, з якого настає кримінальна відповідальність. У загальноосвітні школи соціальної реабілітації направляються за рішенням суду неповнолітні віком від 11 до 14 років, а в професійні училища соціальної реабілітації — віком від 14 років. Строк перебування й цих установах визначається судом, але не більше трьох років.

Нагляд за додержанням законів у загальноосвітніх школах і професійних училищах соціальної реабілітації здійснюється залежно від

їх підпорядкування: прокуратурою обласного або районного рівня. Перевірки у зазначених установах проводяться систематично — не рідше одного разу на півріччя.

Згідно з ст. 7 Закону в АРК, областях, містах Києві та Севастополі створено приймальники-розподільники для неповнолітніх, які підпорядковані органам внутрішніх справ. У приймальники-розподільники можуть бути доставлені неповнолітні віком від 11 до 18 років на строк до 30 діб, які:

– вчинили правопорушення до досягнення віку, з якого за такі діяння особи підлягають кримінальній відповідальності;

– згідно з рішенням суду направляються в спеціальні установи для неповнолітніх;

– самовільно залишили спеціальний навчально-виховний заклад, де вони перебувають.

Основними завданнями приймальника-розподільника для неповнолітніх є тимчасове утримання неповнолітніх, повернення їх у сім'ю або в спеціальні навчально-виховні заклади при самовільному їх залишенні, а також доставляння неповнолітніх у спеціальні навчально-виховні заклади за рішенням суду.

Перевірку додержання законності у приймальниках-розподільниках для неповнолітніх прокуратура здійснює щомісячно.

Нагляд за додержанням законів у виховних колоніях прокуратура здійснює систематично. Виховні колонії виконують покарання у виді позбавлення волі на певний строк (ст. 19 КВК). Перевірки у виховних колоніях здійснюються один раз на півріччя. При перевірці прокурор керується вимогами КВК і особливо нормами, що регламентують відбування неповнолітніми покарання у виховних колоніях (ст.ст. 143–149 КВК). Прокурорський нагляд спрямований на забезпечення законності у місцях відбування покарання неповнолітніми. При цьому прокурор має широкі повноваження, передбачені ст. 44 Закону «Про прокуратуру». Постанови і вказівки прокурора щодо додержання встановлених законодавством порядку і умов тримання затриманих, заарештованих, засуджених до позбавлення волі та виконання інших покарань, а також осіб, до яких застосовано заходи примусового характеру, є обов'язковими і підлягають негайному виконанню (ст. 45 Закону «Про прокуратуру»).

Розділ VI. Організація роботи з підтримання державного обвинувачення в суді

§ 1. Сутність та значення державного обвинувачення

Основу кримінального процесу становить діяльність уповноважених законом державних органів, які зобов'язані виявляти, розкривати злочини, викривати винних і застосовувати щодо них кримінальний закон і міри покарання. На певних етапах до цієї діяльності залучаються громадяни, які мають відношення до вчиненого злочину: обвинувачений, потерпілий, свідки, поняті, цивільний позивач та ін. Вони виступають у судочинстві керуючись різними процесуальними інтересами, і їх роль у встановленні істини по справі є не завжди рівноцінною.

Водночас участь громадян у кримінальному процесі має одну загальну підставу: вони стають суб'єктами процесу тільки тоді, коли це буде визнано необхідним рішенням компетентного органу державної влади.

Кримінально-процесуальна діяльність характеризується тісним переплетінням та взаємозалежністю трьох основних кримінально-процесуальних функцій: обвинуваченням, захистом та вирішенням справи. Ці функції є по кожній кримінальній справі, в якій проводиться розслідування, і потім вона передається до суду. Під час досудового слідства кримінально-процесуальна функція обвинувачення починає реалізовуватись з моменту винесення слідчим мотивованої постанови про притягнення особи як обвинуваченого (ст.ст. 131, 132 КПК).

Сутність обвинувальної функції на досудовому слідстві залежить від дій слідчого. Він формулює обвинувачення, складає постанову про

пред'явлення особі обвинувачення і тим самим створює матеріально-правову основу, на якій в подальшому розвиватиметься процесуальна діяльність з підтриманням обвинувачення перед судом. Реалізація висновків, яких дійшов слідчий і з якими погодився прокурор, що затвердивши обвинувальний висновок, здійснюватиметься прокурором у суді при підтриманні обвинувачення.

Сукупність дій прокурора з відстоювання перед судом висновку про винність підсудного прийнято називати державним обвинуваченням. Характерно, що законодавець, говорячи про досудове слідство, застосовує тільки термін «обвинувачення», а термін «державне обвинувачення» вживається лише в тих випадках, коли регламентується діяльність прокурора в суді. В ст. 121 Конституції України чітко визначено одну із основних конституційних функцій прокуратури — підтримання державного обвинувачення в суді. Цю функцію закріплено і в Законі «Про прокуратуру» (ст. 5), а також у кримінально-процесуальному законодавстві (ст. 264 КПК).

Проблеми державного обвинувачення завжди перебували в центрі уваги фахівців, оскільки це складний і відповідальній вид діяльності, але особливого значення вони набули при обговоренні судово-правової реформи. Тепер, коли змагальність відповідно до ст. 129 Конституції України стала однією з основних засад судочинства, виникає питання про функції прокурора при розгляді в суді кримінальних справ.

Позитивне вирішення цього питання полягає у тому, що в суді першої інстанції прокурор виконує функцію підтримання державного обвинувачення від імені держави. При цьому він користується процесуальним статусом сторони і виконує обов'язки обґрунтування, доведення обвинувальної тези або відмови від обвинувачення, якщо вона не підтвердилася. Таке положення закріплено в КПК і перестало бути дискусійним.

Дискусії точаться з інших питань: чи виконує прокурор у суді першої інстанції функцію нагляду за законністю дій і рішень учасників процесу; яка його функція у вищестоящих судах і процесуальній стадії виконання вироку; якою повинна бути межа повноважень прокурора при вирішенні долі обвинувачення в змагальному процесі?

Відповідаючи на ці питання, ми виходимо з того, що функція прокурора як обвинувача в суді першої інстанції не є односторонньою на відміну від функції захисту. Прокурор в окремих випадках зобов'язаний відмовиться від обвинувачення, а адвокат не має права відмовитись від прийнятого захисту; прокурор виконує державно-

правову функцію, залишається представником системи прокуратури і тому зобов'язаний реагувати на будь-які випадки порушення закону, в тому числі на незаконне рішення (вирок), незалежно від того, відповідає це інтересам обвинуваченого чи їм суперечить. Такі вимоги закріплено в ст. 25 КПК: «Прокурор зобов'язаний в усіх стадіях кримінального судочинства своєчасно вжити передбачених законом заходів до усунення всяких порушень закону, від кого б ці порушення не виходили ».

Аналогічні обов'язки передбачено і в ст. 35 Закону «Про прокуратуру»: «Прокурор може вступити в справу в будь-якій стадії процесу, якщо цього вимагає захист конституційних прав громадян, інтересів держави та судочинства і зобов'язаний своєчасно вжити передбачених законом заходів до усунення порушень закону, хоч би від кого вони виходили».

Адвокат обмежений в цьому відношенні рамками прийнятого доручення. Маючи певний процесуальний інтерес, кожна із сторін повинна мати рівну з іншою стороною сукупність прав для доведення своїх тверджень, які відображають цей інтерес. Рівноправність сторін — обов'язкова умова дійсної змагальності.

Зрівнявши обвинувача, підсудного і захисника в правах брати участь у провадженні судом окремих процесуальних дій, законодавець цим не обмежився. Він передбачив, крім цього, загальну норму про рівність прав учасників судового розгляду: «Сторона обвинувачення (прокурор, а також потерпілий, цивільний позивач та їх представники) і сторона захисту (підсудний, захисник і законний представник, цивільний відповідач і його представник) користуються рівними правами на заявлення відводів і клопотань, подання доказів, участь в їх дослідженні та доведенні їх переконливості, виступ у судових дебатах, оскарження процесуальних рішень суду» (ст. 261 КПК). Ця норма точно формулює поняття сторін та ідею змагальності судового розгляду. Йдеться не про рівність становища прокурора, підсудного або захисника, а про процесуальну рівноправність сторін обвинувачення та захисту, під якою розуміється рівноправність прав кожної із них у доведенні, відстоюванні своїх тверджень. Таку позицію займають більшість науковців, зокрема В. Долежан і Ю. Полянський[1], які наголошують, що прокурор як учасник процесу має принципово інші обов'язки, ніж інші учасники, оскільки відповідно до ст. 22 КПК

[1] Див.: *Долежан В. В., Полянський Ю. Є.* Вимоги до прокурорів-обвинувачів у світлі рекомендацій Ради Європи // Вісник прокуратури. — 2003. — № 12. — С.11.

він зобов'язаний сприяти виконанню вимог закону про всебічний, повний, об'єктивний розгляд справи та постанову судових рішень, що ґрунтуються на законі. Такі ж вимоги встановлено і ст. 34 Закону «Про прокуратуру».

З наведеного про процесуальне становище прокурора у судовому розгляді випливає, що у цій стадії кримінального судочинства прокурор займає процесуальне становище сторони — обвинувача, він рівноправний з іншими сторонами, які беруть участь у справі, і, підтримуючи наданими йому законом засобами державне обвинувачення, тим самим виконує державно-правову функцію кримінального переслідування, покладену на нього Законом «Про прокуратуру».

Отже, із процесуального становища прокурора як сторони обвинувачення в змагальному процесі правомірно зробити висновок про рівність його прав з правами інших учасників процесу в доведенні, але немає підстав урівнювати інші повноваження, в тому числі обов'язки сторін.

У контрольних судових інстанціях — апеляційній та касаційній, а також при перегляді судових рішень у порядку виключного провадження прокурор не підтримує обвинувачення, а висловлює свою позицію про законність та обґрунтованість оскарженого вироку, сприяє тим самим правильному вирішенню справи. Така ж роль прокурора і при розгляді судом питань, пов'язаних з виконанням вироку (ст. 411 КПК), де прокурор робить свій висновок.

Закріпивши у судочинстві України принцип змагальності, автори змін, внесених до КПК в липні 2001 р., всупереч традиціям вітчизняного судочинства відмову прокурора від обвинувачення (ст. 264 КПК) зробили обов'язковою для суду. При цьому законодавці та вчені, що підтримують це положення, не звертають увагу на те, що таким чином вони обмежили владу суду, а долю справи цілком передають до рук прокурора.

Правосуддя перестало бути повноцінним, коли виключено судову перевірку обґрунтованості відмови прокурора від обвинувачення, як і перевірку визнання обвинуваченим своєї вини. Внаслідок таких законодавчих положень про відмову прокурора від обвинувачення склалась ситуація, коли помилкова незаконна позиція прокурора про відмову від обвинувачення для суду є обов'язковою і рішення, яке він приймає, при всій очевидності його незаконності жодна контрольна судова інстанція не може скасувати.

Наведений приклад свідчить про те, що, додержуючись принципу змагальності у кримінальному судочинстві, необхідно зберегти контроль

за додержанням законів прокурором та судом, який повинен бути взаємним. Підтримання державного обвинувачення в суді є головною функцією прокуратури, яка вимагає особливої уваги з боку керівників органів прокуратури, необхідного організаційного та методичного забезпечення.

Положення про те, що судочинство здійснюється на підставі змагальності сторін та свободи в наданні ними суду своїх доказів і доведенні перед судом їх переконливості (ст. 129 Конституції України), а також вимоги про змагальність, закріплені у ст. 16^1 КПК, створили певні проблеми в організації роботи прокуратури з підтримання державного обвинувачення.

Згідно з ст. 264 КПК участь прокурора в судовому засіданні є обов'язковою, крім випадків, коли розглядаються справи про злочини, передбачені ст. 125 (умисне, легке тілесне ушкодження), ч. 1 ст. 126 (побої та мордування, які не спричинили тілесних ушкоджень) і ст. 356 (самоуправство), а також коли прокурор відмовився від підтримання державного обвинувачення. Отже, кримінально-процесуальний закон зобов'язує органи прокуратури підтримувати державне обвинувачення практично у всіх кримінальних справах, які розглядаються в судах.

Конституційний принцип здійснення судочинства на підставі змагальності передбачає перш за все поділ функцій обвинувачення, захисту й вирішення справи. У кримінальному судочинстві поділ процесуальних функцій не означає, що збирання та подання виправдувальних доказів, з'ясування обставин справи, які виправдовують обвинуваченого, входять до обов'язків лише обвинуваченого та його захисника. Вітчизняний кримінальний процес має змішаний характер, що зобов'язує прокурора в суді першої інстанції не тільки доводити винність підсудного, а й попереджати безпідставне, за відсутності доказів, визнання підсудного винним та його засудження.

Прокурор виступає гарантом прав і свобод підсудного, а також інших громадян, які беруть участь у кримінальному судочинстві, тобто він у суді здійснює правозахисну функцію. Таке розуміння функцій прокурора в суді відповідає конституційним вимогам про те, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 3 Конституції України). Крім цього, прокурор реалізує в суді профілактичну та правовиховну функції.

На стадії судового розгляду кримінальних справ обов'язковою є участь не тільки підсудного, а й прокурора як державного обвинувача

в усіх справах публічного та приватно-публічного обвинувачення. Це загальні умови реалізації принципу змагальності кримінального судочинства. Така конструкція кримінального судочинства сприяє, з одного боку, активному дослідженню обставин справи, під час якого сторони мають можливість висловити своє ставлення до обвинувачення, доказів, які є його основою, а з другого — звільняє суд від участі в протистоянні сторін, забезпечує його об'єктивність, чим створюються необхідні умови для постановлення законного та справедливого судового рішення.

За законом прокурор у стадії судового розгляду, «керуючись вимогами закону і своїм внутрішнім переконанням, підтримує перед судом державне обвинувачення» (ст. 264 КПК). Разом з тим прокурор може відмовитись від підтримання державного обвинувачення, якщо в результаті судового розгляду він переконається, що дані судового слідства не підтверджують пред'явленого підсудному обвинувачення (ч. 3 ст. 264 КПК). Крім цього, прокурор може звернутися до суду з пропозицією про виправдання підсудного або направлення справи на додаткове розслідування.

Чинне законодавство виходить з того, що підтримання державного обвинувачення в суді, як і дослідження обставин справи на будь-якій стадії кримінально-процесуального провадження, має бути об'єктивним, таким, що дозволяє виявити як обставини, що викривають, так і ті, що виправдовують обвинуваченого, а також обставини, що пом'якшують чи обтяжують його відповідальність. Закон «Про прокуратуру» чітко визначає завдання прокурора в судовому процесі: «Прокурор, який бере участь в розгляді справ у судах, додержуючи принципу незалежності суддів і підкорення їх тільки закону, сприяє виконанню вимог закону про всебічний, повний і об'єктивний розгляд справ та постановленню судових рішень, що ґрунтуються на законі» (ст. 34). Таким чином, прокурор зобов'язаний вжити усіх передбачених законом заходів для того, щоб суд постановив законний, обґрунтований і справедливий вирок.

У той же час судова практика свідчить про те, що в діяльності прокурорів, які підтримують державне обвинувачення в суді, все ще мають місце факти, коли вони виявляють обвинувальний нахил, незалежно від даних судового слідства. Така ситуація пояснюється тим, що в значний кількості випадків державне обвинувачення підтримують помічники прокурорів, підпорядковані керівникам органів прокуратури, які затверджують обвинувальний висновок і надсилають

справу до суду. Отже, прокурор міста, району несе повну відповідальність за незаконне рішення, яке він може постановити при затвердженні обвинувального висновку. В зв'язку з цим деякі керівники прокуратури безпідставно орієнтують помічників прокурора, які виступають у судах як державні обвинувачі, на те, щоб вони робили все, іноді навіть порушуючи вимоги КПК, для попередження виправдувального вироку.

Безумовно, подібні вимоги не відповідають закону, згідно з яким державний обвинувач, як і інші учасники кримінального процесу, оцінює докази за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на всебічному, повному і об'єктивному розгляді всіх обставин справи в їх сукупності, керуючись законом (ст. 67 КПК).

Підтримання державного обвинувачення є одним з пріоритетних напрямків діяльності прокурора, який бере участь у суді як державний обвинувач.

Сутність вимог Закону «Про прокуратуру», КПК і наказів Генерального прокурора України, що ставляться до прокурора, полягає в такому:

1) суворе додержання Конституції та законів України;

2) бути гарантом додержання конституційних та процесуальних прав громадян, притягнутих до судочинства у кримінальній справі (потерпілий, підсудний та ін.);

3) проявляти активність у дослідженні доказів, сприяти всебічному дослідженню обставин справи;

4) забезпечувати об'єктивність при здійсненні функції державного обвинувачення, підтримувати обвинувачення тільки в міру його доведеності й таким чином сприяти постановлянню законного та справедливого судового рішення з кримінальної справи;

5) реагувати на виявлені в суді грубі помилки та порушення законності під час досудового слідства і дізнання;

6) ставити перед судом питання про винесення окремої ухвали (постанови) у зв'язку з встановленими по справі фактами порушення закону, причинами та умовами, що сприяли вчиненню злочину.

З метою успішного виконання перелічених завдань керівникам органів прокуратури необхідно приділяти особливу увагу стану роботи щодо підтримання державного обвинувачення; вдосконалювати підготовку державних обвинувачів; вивчати і впроваджувати в життя позитивний досвід роботи; здійснювати навчально-методичні заходи з метою підвищення якості участі прокурорів у розгляді судами кримінальних справ.

З моменту впровадження в кримінальний процес України принципу змагальності сторін виникли різні погляди щодо ролі суду в процесі. Чи повинен суд прагнути до найбільш повного з'ясування обставин справи, беручи участь не тільки в дослідженні та оцінці доказів, а й в їх збиранні, або він має постановляти свій вирок на підставі доказів, які подали сторони?

Згідно з ст. 129 Конституції України та ст. 16 [1] КПК розгляд справ у судах відбувається на засадах змагальності. Фахівці майже одностайно визнали за необхідне включити до кримінального процесу принцип змагальності, але розійшлися у визначенні його сутності. Так, М. Строгович зазначав: «Змагальність — це така побудова судового розгляду, в якому обвинувачення відокремлено від суду, що вирішує справу, і в якому обвинувачення і захист здійснюються сторонами, наділеними рівними правами для відстоювання своїх тверджень і оспорювання тверджень протилежної сторони, причому підсудний є стороною, що користується правом на захист, суду ж належить керівництво процесом, активне дослідження обставин справи і вирішення самої справи»[1]. Отже, на думку автора, сутність змагальності процесу полягає у поділі функцій обвинувачення, захисту і вирішення справи між судом і сторонами.

Проте деякі вчені не визнають принцип змагальності. А. Барабаш і К. Померенін вважають, що цей принцип суперечить принципу об'єктивності, повноти і всебічності дослідження обставин справи[2].

Всупереч цьому А. Ларін вважає, що уявлення про несумісність принципу досягнення об'єктивної істини і змагальності є глибоко помилковою, і зазначає, що змагальність — це спір, під час якого досягається істина[3]. Гадаємо, що суперечність між принципом змагальності і метою встановлення об'єктивності істини дійсно має місце.

Яскравим прикладом цієї тези може бути положення, закріплене у ч. 3 ст. 264 КПК, коли відмова прокурора від обвинувачення є обов'язковою для суду. Безсумнівно, що таке положення суперечить вимогам встановлення істини. У той же час закриття на цій підставі провадження у справі відповідає принципу змагальності.

Кримінально-процесуальна діяльність характеризується поєднанням трьох основних кримінально-процесуальних функцій: обвину-

---

[1] *Строгович М. С.* Курс советского уголовного процесса: В 2 т. — М., 1968. — Т. 1. — С.149.

[2] Див.: *Барабаш А. С., Померенин К. Г.* Состязательность, её роль в установлении виновности обвиняемого // Проблемы доказывания виновности в уголовном процессе. — Красноярск, 1989. — С.42.

[3] Див.: *Ларин А. М.* Российская юстиция. — 1997. — № 9. — С. 10.

вачення, захисту й вирішення справи. Вони характерні для будь-якої кримінальної справи, щодо якої проводиться розслідування і яка потім передається на розгляд суду. Під час досудового слідства ці функції поєднуються в руках однієї особи — слідчого, а потім — слідчого, обвинуваченого та його захисника. При розгляді справи в суді ці функції чітко розподіляються між різними учасниками судочинства.

Функцію обвинувачення в суді виконують прокурор та потерпілий. Через прокурора держава переслідує особу, яка злочинно порушила норму права, прокуророві вона доручає координувати зусилля органів дізнання та досудового слідства у боротьбі зі злочинністю. Обвинувачення як процесуальна функція завжди спрямоване проти конкретної особи, воно чітко конкретизоване і проявляється у переслідуванні, викритті цієї особи, тому що факти вказують на те, що вона винна у вчиненні злочину.

В чинному кримінальному процесі обвинувачення завжди пов'язане з функцією захисту. Змагальність найповніше проявляється тоді, коли в процесі беруть участь прокурор, який підтримує обвинувачення, і захисник — адвокат, який захищає підсудного. Норми КПК забороняють процесуальним органам перекладати свої обов'язки доведення на обвинуваченого. Обвинувачення як процесуальна функція, як вид кримінально-процесуальної діяльності пов'язане з предметом обвинувачення, тобто з матеріально-правовим відображенням тих кримінально караних діянь, у зв'язку з якими ведеться кримінальний процес. Обвинувачення у матеріально-правовому значенні є процесуальним відображенням кримінальної відповідальності, точніше, складу злочину, в якому обвинувачують конкретну особу. Обвинувачення охоплює усі необхідні ознаки злочину, усі його елементи, передбачені диспозицією відповідної статті КК.

Обвинувальна функція на досудовому слідстві — це те, що здійснює слідчий. Він особисто відшуковує докази винності, систематизує й оцінює їх, формулює і пред'являє обвинуваченому постанову про притягнення його до кримінальної відповідальності, приймає рішення про застосування запобіжного та інших примусових заходів, відпрацьовує остаточний для даної стадії процесу висновок про винність особи. Тобто слідчий створює обвинувачення в його матеріально-правовому значенні, на підставі якого в майбутньому розгортається процесуальна діяльність із підтримання та відстоюванню обвинувачення перед судом.

З огляду на ці обставини слід визнати, що прокурор, який затвердив обвинувальний висновок, підтримує в суді обвинувачення, котре було

пред'явлене слідчим. Прокурор його підтримує тому, що, наглядаючи за досудовим слідством, він впливав на його формування. Завдяки цьому висновок слідчого про винність не може бути для прокурора несподіваним. У зв'язку з цим підтримання державного обвинувачення в суді — логічне продовження тієї функції кримінального переслідування, яке прокурор виконував у стадії досудового слідства.

Отже, з наведеного можна зробити висновок про те, що здійснення прокурором у суді процесуальної функції обвинувачення — це практична реалізація тих висновків, яких він дійшов у результаті нагляду за досудовим слідством. Державне обвинувачення ґрунтується на діяльності органів розслідування, зусиллями яких обвинувачений, викритий у вчиненні злочину, і має постати перед судом. Надійшовши до суду, обвинувачення, сформульоване в обвинувальному висновку, втілюється в життя за допомогою інших чинників у стадії судового слідства.

Відтак, сукупність форм і методів реалізації в суді обвинувальної функції створює поняття «підтримання державного обвинувачення».

Обвинувачення і перш за все державне обвинувачення — це стрижень, навколо якого в судовому розгляді концентруються зусилля усіх його учасників. Обвинувачення, сформульоване в обвинувальному висновку і подане прокурором до суду, являє собою основний і єдиний предмет судового дослідження. Для перевірки правильності обвинувачення до суду викликаються обвинувачений, потерпілий, свідки, експерти; проводяться різні судові дії; заслуховуються думки сторін; забезпечуються певний порядок і послідовність у дослідженні доказів.

Розглядаючи питання про постановлення вироку, суд повинен вирішити: чи мало місце діяння, в учиненні якого обвинувачується підсудний, чи має це діяння склад злочину і чи винний в його вчиненні підсудний? Тому можна однозначно стверджувати, що перевірка правильності й обґрунтованості обвинувачення і прийняття рішення по суті є одним із головних завдань, що постає перед судом.

§ 2. Підтримання державного обвинувачення

2.1. Призначення державного обвинувача для участі у судовому процесі

Успішне вирішення завдань, які стоять перед прокурорами, що беруть участь у судовому розгляді кримінальних справ, можливе за умови правильної організації цієї роботи. Вона повинна починатися

з об'єктивної оцінки прокурором міста, району обсягу роботи на даному напрямку прокурорської діяльності. При такій оцінці прокурор має враховувати кількісний склад суддів місцевого районного суду, кількість кримінальних справ, які вони розглядають за певний час, та їх категорію, а також умови діяльності прокуратури, маючи на увазі її штат, професійну підготовку працівників, а також місцезнаходження суду стосовно розміщення прокуратури та інші особливості. Тільки після визначення обсягу робіт на даному та інших напрямках прокурор міста, району видає наказ про розподіл службових обов'язків між оперативними працівниками. Наказом закріплюються обов'язки з підтримання державного обвинувачення одним або кількома помічниками прокурора. Якщо за цим напрямком прокурорської діяльності буде закріплено декілька оперативних працівників, то необхідно розподілити обов'язки між ними. Прокурор наказом призначає одного з них старшим, який повинен вести облік роботи, перевіряти своєчасність надання державними обвинувачами довідок з розглянутих справ, складати звіт про цю роботу за певний період, аналізувати й узагальнювати її тощо.

Важливо, щоб прокурор при підготовці наказу враховував кількісний склад суддів, які розглядають кримінальні справи. Оптимальним є таке кількісне співвідношення, коли на кожного помічника прокурора, відповідального за цю ланку роботи, припадає не більше двох складів суду. Закріплення обов'язків за конкретними помічниками прокурора з підтримання державного обвинувачення в суді зовсім не означає, що тільки вони здійснюють цю функцію. Підтримання державного обвинувачення — службовий обов'язок кожного працівника прокуратури, крім слідчих, в тому числі керівників прокуратур, які повинні особисто брати участь у судовому розгляді кримінальних справ. Визначаючи необхідну кількість помічників прокурора для участі в розгляді судами кримінальних справ, доцільно також враховувати їх кваліфікацію і досвід роботи. Від державного обвинувача вимагається знання кримінального і кримінально-процесуального законодавства, вміння аналізувати докази й інші матеріали справи, вести полеміку в умовах змагального судочинства.

Практика свідчить про те, що на помічника прокурора, якого за службовими обов'язками призначено підтримувати обвинувачення в суді, в деяких випадках покладається виконання й інших прокурорських обов'язків. Таке поєднання збільшує обсяг роботи помічника, але це цілком припустимо і не повинно викликати з його боку заперечень.

Безумовно, що коли вирішується питання про підтримання обвинувачення з тієї чи іншої справи, його розв'язує особисто прокурор або його заступник. Слід зазначити, що завжди доцільно, на момент надіслання справи до суду, хоча дата його розгляду ще невідома, визначити, хто конкретно підтримуватиме державне обвинувачення з цієї справи. Коли ж справа розглядатиметься у суді, помічник прокурора, якому доручили обвинувачення при надісланні справи до суду, вже буде підготовлений до судового процесу. Особливо це важливо щодо багатоепізодних, ускладнених певними обставинами чи декількох підсудних справ, якщо державного обвинувача призначено в період, коли справа перебуває в прокуратурі, до надіслання її до суду. Це дасть йому змогу краще підготуватись до судового процесу.

Якісна і своєчасна підготовка прокурора до підтримання державного обвинувачення значною мірою залежить від рівня організації роботи в прокуратурі міста, району. Перш за все прокуратура повинна своєчасно, за декілька днів до цього, мати інформацію про дату розгляду кримінальних справ у суді. Вся інформація надходить до прокуратури із двох джерел. По-перше — це інформація прокурора який брав участь у попередньому розгляді справи (ст. 240 КПК), де суд приймає рішення про призначення справи до судового розгляду. По-друге, офіційне повідомлення суду про день і час розгляду справи в суді. Практика свідчить про те, що такі повідомлення надходять до прокуратури за 8–10 днів до початку розгляду справ. Це дозволяє прокуророві своєчасно вирішувати питання про те, хто із оперативних працівників і по якій справі підтримуватиме державне обвинувачення, щоб дати їм можливість підготуватись до судового процесу. Такий підхід до організації роботи з підтримання державного обвинувачення в суді дає змогу забезпечити якісну підготовку до судового процесу і виконати обов'язок державного обвинувача на високому професійному рівні. Злагоджена організація роботи прокуратури на цій ділянці є необхідною умовою того, щоб кожен прокурор приходив до суду з максимальною готовністю до виконання своїх обов'язків.

2.2. Підготовка прокурора до участі в судовому процесі

Обов'язок кожного прокурора — забезпечити високу якість державного обвинувачення. З цією метою керівники органів прокуратури повинні призначати державних обвинувачів завчасно, щоб вони мали можливість ґрунтовно підготуватися. На жаль, практика свід-

чить про інше. Прокурори міст, районів у деяких випадках доручають підтримувати обвинувачення своїм помічникам напередодні відкриття судового засідання або в день судового засідання. Така практика має негативні наслідки: державний обвинувач не знайомий з матеріалами справи; виявляє пасивність у судовому засіданні; у своїй обвинувальній промові широко використовує текст обвинувального висновку; його промова не містить елементів переконливості і негативно сприймається присутніми у суді.

Звичайно, є і значна позитивна практика, коли кримінальні справи розподіляються прокурором заздалегідь, перед надісланням справи до суду або з моменту одержання із суду повідомлень про призначення їх до розгляду, що дає можливість оперативним працівникам прокуратури, а це в основному помічники прокурора, в суді вони — прокурори, своєчасно ознайомитися з матеріалами кримінальної справи, вивчити та законспектувати їх. Доцільно, щоб ознайомлення з матеріалами, особливо з багатоепізодними та багатотомними справами, прокурор починав у період, коли справа перебуває у прокуратурі, до надіслання її до суду. В практичній діяльності використовують і такий спосіб: слідчі готують для наглядового провадження копії найбільш важливих процесуальних документів. Цей варіант допомагає прокуророві при ознайомленні з матеріалами справи, але не звільняє його від її вивчення.

Підготовка до підтримання державного обвинувачення починається з ознайомлення з наглядовим провадженням по кримінальній справі і вивчення матеріалів справи.

При вивченні матеріалів справи прокурор перевіряє законність проведеного розслідування і обґрунтованість обвинувального висновку, що забезпечує належне проходження справи в суді. Питання, які вирішуються в процесі підготовки до судового розгляду, визначені в ст. 228 КПК: 1) чи мала місце подія злочину; 2) чи має діяння, яке ставиться у вину обвинуваченому, склад злочину; 3) чи були додержані під час провадження дізнання та досудового слідства вимоги КПК про забезпечення права підозрюваного і обвинуваченого на захист; 4) чи немає в справі обставин, що тягнуть за собою закриття справи (ст. 213 КПК); 5) чи пред'явлено обвинувачення по всіх установлених злочинних діях обвинуваченого; 6) чи притягнуті як обвинувачені всі особи, що викриті у вчиненні злочину; 7) чи правильно кваліфіковано дії обвинуваченого за статтями кримінального кодексу; 8) чи правильно обрано запобіжний захід; 9) чи вжито заходів щодо забезпечення

відшкодування збитків, заподіяних злочином, і можливої конфіскації майна; 10) чи додержано вимог закону при складенні обвинувального висновку; 11) чи виявлено причини та умови, які сприяли вчиненню злочину, і чи вжито заходів щодо їх усунення; 12) чи додержано органами дізнання або досудового слідства всіх інших вимог КПК. На ці питання при вивченні кримінальної справи прокурор повинен знайти відповіді.

При цьому слід мати на увазі, що майбутній державний обвинувач з моменту підготовки до судового розгляду процесуально незалежний від позиції прокурора, який затвердив обвинувальний висновок. Під час підготовки до підтримання державного обвинувачення на підставі аналізу питань, що передбачені ст. 228 КПК, він повинен зробити висновок по справі, в тому числі:

1) чи об'єктивно і повно проведено досудове слідство;

2) чи додержані при розслідуванні (крім забезпечення повноти і об'єктивності) вимоги кримінально-процесуального закону та чи не допущені такі його порушення, які унеможливлюють розгляд справи по суті;

3) чи правильно вирішено під час досудового слідства клопотання обвинуваченого та його захисника, чи відповідають ці клопотання нормам КПК і чи обґрунтована відповідь слідчого вимогами закону;

4) чи вжито заходів щодо відшкодування заподіяної злочином матеріальної шкоди та чи забезпечена можлива конфіскація майна обвинуваченого;

5) чи вірно складено обвинувальний висновок та чи відповідає він матеріалам справи і пред'явленому обвинуваченню.

Підготовка прокурора до участі в судовому розгляді кримінальної справи складається з:

а) вивчення справи (конспектування її матеріалів: показань обвинуваченого, потерпілого, свідка, висновків експертизи та інших доказів);

б) аналізу й оцінки доказів, зібраних під час досудового слідства;

в) ознайомлення із законодавством, судовою практикою, методичними рекомендаціями, які стосуються особливостей розслідування та розгляду конкретної кримінальної справи;

г) розроблення плану участі у судовому слідстві, особливо при допиті потерпілого, свідків, підсудного, проведенні експертизи, огляду місця події, перевірки показань на місці та виконання інших слідчих дій;

ґ) складання тез або тексту промови.

Добре знання матеріалів справи — одна з можливих умов успішного підтримання державного обвинувачення, тому вивчення кримінальної справи повинно бути всебічним і повним. Практикою вироблено такі способи вивчення кримінальних справ:

1) вивчення спочатку матеріалів справи у тій послідовності, в якій проводилося досудове слідство, а потім ознайомлення з обвинувальним висновком;

2) вивчення справи починається із обвинувального висновку. При цьому стає зрозумілою сутність обвинувачення, що полегшує вивчення інших матеріалів, які є у справі, а також дає змогу скласти оптимальний план участі прокурора в судовому слідстві.

При обранні способу вивчення справи прокурорському працівнику слід пам'ятати, що справа має бути вивчена у повному обсязі. Під час вивчення рекомендується конспектувати окремі показання підсудного, потерпілого, свідків. Методика конспектування матеріалів справи зумовлена характером, складністю, обсягом, кількістю обвинувачених і свідків. Найбільш поширеною є така форма конспектування: аркуш паперу ділять на кілька частин, зліва коротко записують з посиланням на аркуші справи показання обвинуваченого (підсудного), потерпілого, свідків. Друга частина залишається вільною для запису наступних показань цих осіб у судовому засіданні. Наприклад:

№ п.п.	Дата допиту № аркуша	Показання осіб за справою на досудовому слідстві	Показання осіб за справою в судовому засіданні

На практиці застосовуються й інші форми конспекту. Аркуш паперу ділять на частини. У лівій частині містяться дані досудового слідства, в середній — питання, які належить з'ясувати під час судового слідства; у правій — дані судового слідства.

Отже, у середній частині аркуша практично формується план участі державного обвинувачення в судовому слідстві, прокурор занотовує питання, які необхідно з'ясувати, черговість їх постановки тощо. Наприклад:

№ п.п.	Дата допиту № аркуша	Показання осіб за справою	Що необхідно з'ясувати (які питання)	Що з'ясовано в судовому засіданні

Якщо йдеться про розгляд у судовому засіданні багатоепізодної чи групової справи, то доцільно застосовувати подвійну систему конспектування, робочі записи по кожному обвинуваченому (підсудному) і по кожному епізоду. Наприклад:

Дані на обвинуваченого А

№ п.п.	Короткий зміст справи	Докази	Номер аркуша справи	Показання обвинуваченого	Номер аркуша справи	Що необхідно з'ясувати в суді	Що з'ясовано в суді

Дані за епізодом обвинувачення

№ п.п.	Короткий зміст епізоду	Хто із обвинувачених брав участь (прізвище)	Докази за епізодом	Номер аркуша справи	Що необхідно з'ясувати в суді	Що з'ясовано в суді

Вивчивши і занотувавши таким чином справу, прокурор має можливість під час судового слідства вносити до таблиці дані, отримані під час допиту підсудних, потерпілих, свідків, експерта, спеціаліста тощо. Це значно підвищує ефективність аналізу доказів і підготовку прокурора до судових дебатів. У процесі підготовки до розгляду справи в суді прокурору слід продумати і такі питання.

1. Чи доцільно розширювати коло свідків за рахунок тих, що були допитані під час досудового слідства, але не зазначені в додатку до обвинувального висновку. Чи потрібно викликати до суду експертів, які залучались під час досудового слідства, але не зазначені в списку осіб і підлягають виклику в судове засідання.

2. Чи можна розпочинати слухання справи, якщо в суд не з'явиться потерпілий чи свідок

3. Який порядок судового слідства необхідно запропонувати суду.

Під час підготовки до участі в суді прокурор повинен ознайомитися із законодавством, нормами Кримінального кодексу, керівними роз'ясненнями Пленуму Верховного Суду України, судовою практикою з аналогічних справ, щоб вірно визначати кваліфікацію злочину. Всі ці питання прокурор вирішує в період підготовки до участі в судовому розгляді кримінальної справи. Остаточну підготовку тез або тексту всієї промови державний обвинувач завершує, як правило,

після закінчення судового слідства, коли суд робить перерву перед судовими дебатами. Під час перерви прокурор аналізує матеріали судового слідства, робить остаточні висновки щодо кваліфікації злочину, а також про вид і конкретну міру покарання.

Матеріали, які повинні бути у наглядовому провадженні, концентруються у прокурора, котрий підтримує державне обвинувачення. Ознайомлення з матеріалами наглядового провадження дає уявлення про те, як прокурор готувався до судового слідства: чи брав активну участь у судовому слідстві, які міркування висловлював суду щодо застосування кримінального закону.

2.3. Участь прокурора в судовому слідстві

Найважливіша частина розгляду кримінальної справи — це судове слідство, яке починається з оголошення прокурором обвинувального висновку (ст. 297 КПК). Під час судового слідства перевіряється обґрунтованість обвинувачення, пред'явленого підсудному, і досліджуються всі докази у справі. При цьому прокурор, який підтримує обвинувачення, використовує багатоаспектну тактику, що охоплює значний обсяг знань у галузі теорії доказування. Тому немає підстав стверджувати, що судове слідство зводиться лише до перевірки матеріалів, зібраних на стадії досудового розслідування. Це нове, самостійне дослідження доказів, і тому суд як зі своєї ініціативи, так і за клопотанням учасників судового розгляду має право витребувати нові докази, що підтверджують або спростовують висновки досудового слідства.

Згідно з ст. 260 КПК керівництво судовим засіданням покладається на головуючого. Це означає, що він спрямовує судове слідство на забезпечення здійснення сторонами своїх прав, усуває з судового слідства все те, що не стосується розглядуваної справи, і забезпечує належний виховний рівень судового процесу.

Прокурор, підтримуючи державне обвинувачення в суді, бере активну участь у перевірці і дослідженні доказів, доводить наявність усіх обставин, які відповідно до закону підлягають доказуванню, а також всі дані, що зазначені в обвинувальному висновку.

Можна впевнено констатувати, що і загальні положення криміналістичної тактики і тактичні прийоми здійснення окремих судово-слідчих дій спрямовані на вирішення завдань доказування, а конкретніше — на збирання, перевірку, дослідження та оцінку доказів. У зв'язку з цим тактику обвинувачення неможливо розглядати інакше, як з позиції доказування, що здійснює обвинувач: доказування досудове, в якому він бере

участь як адресат доказування; доказування під час судового слідства, де він виступає як суб'єкт доказування, а адресатом є суд; доказування, що закінчується його обвинувальною промовою та реплікою, основою яких служать матеріали як досудового слідства, так і судового розгляду. Допомагаючи суду встановити істину, прокурор повинен проявити ініціативу та наполегливість у виявленні та поданні доказів, які мають істотне значення для встановлення обставин справи, а також причин і умов, що сприяють вчиненню злочину. Під час судового слідства допитуються потерпілі, підсудні, свідки, експерти, оглядаються речові докази, проводяться експертизи, оглядаються і оголошуються документи, а також виконуються інші слідчі дії. Доказуванню в суді підлягають обставини, зазначені у ст. 64 КПК:

1) подія злочину (час, місце, спосіб та інші обставини вчинення злочину);

2) винність обвинуваченого у вчиненні злочину і мотиви злочину;

3) обставини, що впливають на ступінь тяжкості злочину, а також обставини, що характеризують особу обвинуваченого, пом'якшують та обтяжують покарання;

4) характер і розмір шкоди, завданої злочином, а також розмір витрат закладу охорони здоров'я на стаціонарне лікування потерпілого від злочинного діяння.

Якщо розглядаються справи про злочини неповнолітніх, то крім зазначених обставин відповідно до ст. 433 КПК необхідно з'ясувати:

1) вік неповнолітнього (число, місяць, рік народження);

2) стан здоров'я та загального розвитку неповнолітнього;

3) характеристику особи неповнолітнього;

4) умови життя та виховання неповнолітнього;

5) обставини, що негативно впливали на виховання неповнолітнього;

6) наявність дорослих підмовників та інших осіб, які втягнули неповнолітнього в злочинну діяльність.

Крім цього, при судовому розгляді кримінальних справ прокурор зобов'язаний виявляти причини і умови, які сприяли вчиненню злочину (ст. 23 КПК).

Послідовність проведення судового слідства законом не регламентовано, тому суд, вислухавши прокурора та інших учасників процесу, визначає порядок дослідження доказів (ст. 299 КПК).

Прокурор першим висловлює свою думку про порядок дослідження доказів, тому йому необхідно докладно, під час підготовки до

судового процесу, продумати, а потім запропонувати суду черговість дослідження доказів. Це особливо важливо, коли в суді розглядаються багатоепізодні справи або справи стосовно декількох підсудних.

Основним способом дослідження доказів у суді є *допит*. При допиті підсудного, потерпілого, свідків державний обвинувач переслідує основну мету — викрити підсудного, одержати дані, які підтверджують його вину. Стаття 299 КПК передбачає, що обсяг доказів, які підлягають дослідженню, та порядок їх дослідження визначаються постановою судді чи ухвалою суду. Судове слідство — це етап судового розгляду, в якому суд і учасник судового розгляду при реалізації принципів кримінального процесу перевіряють обґрунтованість обвинувачення, яке пред'явлено підсудному, і досліджують усі докази його винності у вчиненні злочину. Всебічно, повно і об'єктивно проведене судове слідство забезпечує постановлення законного, обґрунтованого і справедливого вироку.

Судове слідство не повторює досудове слідство, воно не зводиться тільки до перевірки матеріалів, зібраних під час досудового слідства. Це нове самостійне дослідження доказів, тому суд за клопотанням учасників процесу може витребувати нові докази, які підтверджують висновки досудового слідства або спростовують чи відповідно доповнюють їх.

Таким чином, версія обвинувачення і обвинувального висновку для суду має попередній характер. Суд є самостійним у висуванні версій і дослідженні доказів. Він може досліджувати версії, які досудове слідство визнало такими, що не підтверджуються, або версії, які зовсім не висувались.

Суд має право піддавати повторному дослідженню обставини, які досудове слідство визнавало неістотними або такими, що не стосуються справи. Внаслідок цього він може дійти іншого висновку, ніж слідчий і прокурор. Не виключена також можливість визнання судом несуттєвим того, що досудове слідство вважало істотним. Відомо, що на судовому слідстві закладається фундамент вироку по справі. Прокурор повинен вжити всіх передбачених законом заходів для всебічного, повного та об'єктивного дослідження обставин справи з тим, щоб переконати суд у винності підсудного. Він має активно брати участь у дослідженні доказів, проявляти ініціативу і наполегливість у пошуках і наданні нових доказів, які мають істотне значення для встановлення дійсних обставин справи. Додержуючись об'єктивності, прокурор зобов'язаний здійснювати свою діяльність у суді так, щоб вона була спрямована на викриття винних у вчиненні злочину.

Підтримання обвинувачення в суді не самоціль, а один з важливих засобів боротьби зі злочинністю. Виконати покладені на державного обвинувача завдання в суді зможе лише той прокурор, який досконало вивчив матеріали кримінальної справи; знає чинне законодавство і практику його застосування; добре володіє методикою і тактикою дослідження та оцінки доказів; вміє при цьому використовувати дані психології, логіки і має необхідні морально-вольові, інтелектуальні та професійні якості. Крім того, державний обвинувач має суворо дотримуватися вимог закону, бути принциповим і справедливим. Досягти такого ступеня професіоналізму можливо лише шляхом постійного підвищення рівня юридичних знань, удосконалення ділової кваліфікації та всебічного розвитку особистості.

У судовому слідстві беруть участь різні учасники судового розгляду, які мають певну мету. За загальним правилом у судовому слідстві вони всі мають право подавати докази, брати участь у їх дослідженні і заявляти клопотання. Судова реформа України звільнила суд від виконання будь-яких функцій обвинувачення. Суд повинен вислухати думки сторін — державного обвинувача та захисника — про достатність обвинувачення і перевіряти докази, які є в справі. Проголошені в Конституції України та КПК принципи рівності всіх учасників судового процесу перед законом і судом, змагальності сторін і свободи в наданні суду своїх доказів вимагають від прокурора визначати тактику підтримання державного обвинувачення. Вона визначається залежно від конкретних обставин кожної справи.

Визначаючи тактику підтримання державного обвинувачення, прокурор повинен враховувати, що вона складається з реалізації окремих слідчих дій, які здійснюються під час судового слідства. До цих дій слід віднести: допити підсудного, потерпілого, свідків, експертів; огляд речових доказів; проведення експертизи в суді; огляд місця подій; оголошення показань свідків; пред'явлення для впізнання; огляд і оголошення документів та ін. Цей широкий перелік слідчих дій у суді, передбачений КПК, прокурор повинен уміло використати при плануванні та визначенні тактики підтримання державного обвинувачення. Прокурор має вирішити і запропонувати суду, які дії і в якій послідовності при судовому слідстві необхідно виконувати. Суд, враховуючи пропозиції державного обвинувача та інших учасників процесу, повинен визначити послідовність запропонованих судових дій.

Державний обвинувач, пропонуючи суду порядок дослідження доказів, повинен враховувати, що він допоможе суду організовано

провести судове слідство, економно і раціонально використати час на перевірку доказів.

Таким чином, прокурор при участі у розгляді в суді кримінальної справи повинен чітко виконувати завдання, яке визначається Законом «Про прокуратуру», про те, що він, додержуючись принципу незалежності суддів і підкорення їх тільки закону, сприяє виконанню вимог закону про всебічний, повний і об'єктивний розгляд справ та постановленню судових рішень, що ґрунтуються на законі (ст. 34). Про це завдання в судовому процесі прокурор повинен пам'ятати і чітко його виконувати протягом усього судового розгляду кримінальної справи.

Як вже відмічалось, одним із способів перевірки і дослідження доказів є допит. Закон розрізняє декілька видів допитів: допит підсудного, допит потерпілого, допит свідків, допит експертів. Саме за допомогою допиту підсудних, потерпілих і свідків по кожній справі суд одержує найбільшу кількість інформації про обставини, які підлягають доказуванню. Допит у суді відрізняється від допиту під час досудового слідства не лише процесуальною регламентацією, а й специфічною формою і тактичними прийомами його проведення.

В усіх ситуаціях допиту осіб, які допитувались під час досудового слідства, очікувана інформація вже відома суб'єктам процесу. Тому головним при цьому є вплив інформації, яка викладається на судовому слідстві, на думку учасників процесу, оцінка якої логічно узгоджена з іншими доказовими фактами. Ці обставини повинні бути використані прокурором для надання допомоги особі, яку допитують, у поновленні забутих фактів і деталей події. Таке нагадування особливо важливе, якщо враховувати, що з моменту допиту під час досудового слідства і допиту в суді проходить, як правило, великий проміжок часу.

Успіх допиту державного обвинувача значною мірою залежить від того, як він підготувався до цього допиту, а також від його професіоналізму, такту, загальної культури і культури допиту. В основу кожного допиту повинні бути покладені процесуальні норми, що забезпечують його процесуальну допустимість як джерела доказів по справі.

Етичність судового допиту, який проводить державний обвинувач, має проявлятися у конкретному ставленні до суду і до всіх інших учасників процесу, в тому числі до особи, яку допитують. Не повинно бути місця упередженості, неповаги до осіб, яких допитують. Прокурор при формулюванні питань має викладати їх коректно, чітко і конкретно. Поведінка прокурора повинна бути витриманою, без емоцій і підвищеної реакції на запитання захисника, не повинно бути реплік

або коментарів. Допит, який проводить державний обвинувач, повинен мати спокійний та діловий характер. Під час допиту не слід переривати допитуваного, якщо він ухиляється від поставленого питання і починає розповідати про обставини, які не стосуються справи, — це зробить головуючий суду. Прокурору в подібних випадках краще запропонувати в тактичній формі допитуваному відповісти конкретно на ті питання, які йому поставлені.

При допиті в умовах судового слідства має значення кожна деталь, в тому числі тон, яким будуть поставлені питання. На ці питання повинен звертати увагу прокурор. Закон надає йому право в разі суттєвих розходжень у свідченнях в суді і досудовому слідстві, а також при відмові від свідчень суб'єкта заявляти клопотання про оголошення свідчень, які він давав раніше. Такий спосіб може дати значну перевагу прокуророві. У той же час, після оголошення свідчень, довіра до допитуваного може бути значно підірвана, в тому числі і в судді.

Поведінка державного обвинувача при допиті осіб в суді, тон його питань, які він ставить, повинні чітко свідчити про те, що основна лінія його поведінки — бажання встановити істину по справі. При належній реалізації цього подібну позицію спроможний оцінити не тільки захисник, але й винний підсудний.

Допити, які проводяться під час судового слідства, мають такі різновиди: основний, додатковий, повторний, перехресний, шаховий, допит на очній ставці і допит з пред'явленням доказів. Тактичне, вміле використання прокурором усіх видів допиту надає йому можливість одержати від допитуваних осіб правдиві та достовірні свідчення, встановити факти сумлінної помилки або помилкових свідчень, які зумовлені іншими причинами.

Основний допит підсудного, потерпілого і свідків, у якому беруть участь суд та інші суб'єкти судового слідства, найбільш важливий. Він починається з вільної розповіді допитуваного про все, що йому відомо по справі. Дослідження свідчать, що вільна розповідь, яка не перебивається питаннями і репліками, — найбільш точна форма свідчень. Тому не слід квапити допитуваного, щоб його свідчення були «ближче до справи» (крім випадків, коли він ухиляється від предмета допиту), або обмежувати повідомленого під час досудового слідства. Вважаємо, що все це неприпустимо з позиції не тільки психології, а й завдань судового дослідження справи як самостійного етапу в пізнанні об'єктивної істини по справі. Вислухавши розповідь, можна скласти більш повне уявлення про психічний склад допитуваного, а

також про те, чи є у нього намір говорити правду. Досвід показує, якщо допитуваний вирішив казати неправду, то у вільній розповіді він все менше відхиляється від правди, ніж на відповідях, де вся його увага концентрується на питаннях, які йому ставлять. Зазначені особливості необхідно враховувати прокурору при плануванні тактики допиту конкретної особи. При цьому йому слід пам'ятати, що при допитах він повинен проявляти активність. Особлива підготовка потрібна при допиті особи, яка викликана до суду за ініціативою прокурора. При цьому треба заздалегідь підготуватись до такого допиту, з'ясувати, які обставини підлягають встановленню, які питання необхідно ставити та ін.

Якщо прокурор допитує особу, викликану за ініціативою захисту, то йому необхідно мати загальне уявлення, про які факти будуть свідчення, і швидко, з урахуванням відповідей допитуваного, підготувати власні питання. Ці питання не повинні переслідувати мету збити допитуваного з його позиції, вони мають бути спрямовані на встановлення істини. Повнота й об'єктивність слідства тільки виграють від того, що прокурор своїми питаннями уточнює факт, що встановлюється, сприятимуть його докладному вивченню або, навпаки, продемонструють перед судом й іншими учасниками недостовірність даного факту.

Додатковий допит проводиться прокурором з дозволу головуючого суду в будь-який момент судового слідства, коли під час основного допиту не з'ясовані які-небудь обставини або вони потребують уточнення і пояснення допитуваного.

Повторний допит звичайно проводиться тоді, коли виникають сумніви в правдивості і точності первинних свідчень. Він може бути проведений також в будь-який момент слідства, але, як свідчить практика, краще відразу ж, як тільки в цьому виникне необхідність. При цьому слід враховувати, що особа, яку повторно допитують, знаходилася у залі суду та їй відомі свідчення інших свідків, потерпілих, підсудних, що може вплинути на зміст її свідчень. Тому прокурору необхідно відрізнити те, що допитуваний знав раніше по справі, від того, що йому стало відомо під час судового слідства. Щоб виділити повторні спогади факту від перших свідчень, доцільно допитувати в послідовності, зворотній передуючому допиту, або іншим подібним способом. Для вірної оцінки повторних свідчень доцільно простежити їх історію, процес становлення від допиту до допиту.

Специфічною формою судового допиту, не характерною для судового слідства, є *перехресний допит*. Такий допит проводиться за одними й тими ж обставинами з декількома учасниками процесу:

державним обвинувачем, судом, захисником, підсудним, потерпілим та ін. Згідно з нормами КПК перехресному допиту можуть підлягати підсудні, потерпілі, свідки й експерти. Незважаючи на те що цей тактичний спосіб використовується на практиці, в законодавчому порядку він регламентується у загальному вигляді. Учасники процесу застосовують даний допит після основного, коли виникає необхідність усунути неповноту і суперечності в свідченнях допитуваного. Тому цей допит є засобом для виявлення сумлінної помилки або недостатньої обізнаності допитуваного. Така слідча дія може проводитись як в межах основного, так і при додатковому або повторному допиті.

Перехресний допит впливає на психіку допитуваного, що може викликати нервові перевантаження, порушити процес сприйняття. Тому при проведенні такого допиту обвинувач має бути спокійним, здатним до негайного постановлення запитань, коректним, чутливо реагувати на будь-які зміни в показаннях.

Під час судового слідства у деяких випадках застосовується *шаховий допит*. Сутність його полягає в тому, що при основному допиті особи одночасно ставиться питання вже допитаним особам по тих же обставинах, які встановлюються і при основному допиті. Такий спосіб може бути використаний прокурором тоді, коли допитуваний не досить чітко або неясно висловлює свої свідчення, плутається в них. Шаховий допит дає змогу підтвердити показання або спростувати їх.

Уміле використання тактики усіх видів допиту дозволяє прокурору одержувати від допитуваних осіб правдиві і повні показання, встановити факти неправильних показань, сумлінних помилок.

Важливим моментом у діяльності прокурора в дослідженні доказів у суді є його роль при призначенні в суді експертизи, а також при дослідженні її висновків.

Для проведення експертизи в суді прокурору необхідно заявити клопотання чи підтримати клопотання про це інших учасників процесу. Практика свідчить про те, що найбільш часто експертиза проводиться, якщо:

1) в процесі судового розгляду з'являться факти, які потребують експертного дослідження;

2) експертиза під час досудового слідства не проводилась, але в її проведенні була необхідність, про що клопотали захисник і обвинувачений;

3) під час судового слідства виникла потреба провести дослідження за участю кількох експертів в одній чи різних галузях знань;

4) суд та інші учасники процесу не погоджуються з висновками експертів, бо в них є суперечності, неясність, сумніви в їх обґрунтованості;

5) висновки експерта, що виконував дослідження на досудовому слідстві, є незрозумілими, неповними або інші обставини зумовлюють необхідність розширити експертне дослідження;

6) за допомогою проведення експертних досліджень необхідно встановити обставини, які сприяли вчиненню злочину, і заходи, щодо їх усунення.

При проведенні експертизи в суді можна виділити п'ять основних етапів.

1. Виклик експерта до суду та його участь у процесі.

2. Участь експерта в дослідженні обставин справи, які стосуються предмета експертизи.

3. Формулювання запитань експерту учасниками судового розгляду.

4. Експертне дослідження, складання висновку та його оголошення в суді.

5. Допит експерта.

Прокурор повинен брати активну участь на усіх етапах, що стосуються проведення експертизи.

Він також має вжити заходів, щоб належним чином були оглянуті або оголошені всі наявні у справі докази та інші документи, які мають істотне значення для вирішення справи.

2.4. Завдання прокурора при підготовці до судових дебатів

Після закінчення судового слідства суд переходить до наступного етапу судового розгляду — судових дебатів. Останні являють собою ту частину судового розгляду, в якій сторони обвинувачення та захисту оцінюють досліджені у судовому розгляді докази, висловлюють доводи щодо підтвердження своєї позиції. Дебати полягають у промовах прокурора, потерпілого і його представника, цивільного позивача, цивільного відповідача або їх представників, захисника, підсудного (ст. 318 КПК). Учасники судових дебатів висловлюють думки щодо доведення або недоведення вчинення злочину, його кваліфікації, наявності обставин, що обтяжують або пом'якшують вину підсудного, міри покарання підсудному, а також з інших питань, які вирішуються у судовому розгляді. Завдання судових дебатів полягає в тому, що вони покликані служити для виконання загальних завдань кримінального

судочинства. Крім цього, є і специфічне завдання — попередження засудження невинних.

Першим у судових дебатах виступає прокурор. Його промова — це підсумок щодо усієї роботи. При цьому він повинен вирішувати головне завдання — сприяти суду в постановлені рішень, які ґрунтуються на законі. Виконання завдань по підтриманню державного обвинувачення зобов'язує прокурора: а) довести обвинувачення; б) переконати суд у правильності позиції щодо винності підсудного по конкретному обвинуваченню; в) визначити міру покарання підсудному відповідно до тяжкості вчиненого злочину та даних про його особу.

Щоб виконати в повному обсязі ці завдання, прокурор має особисто переконатися в тому, що його позиція як державного обвинувача ґрунтується на матеріалах судового слідства. З цією метою йому необхідно докладно проаналізувати всі матеріали, досліджені в судовому засіданні.

Аналізуючи матеріали судового слідства, прокурор повинен знати відповіді на ті питання, які вирішуються при винесенні судом вироку (ст. 324 КПК), у тому числі: 1) чи мало місце діяння, у вчиненні якого обвинувачується підсудний; 2) чи має діяння склад злочину і якою саме статтею кримінального закону він передбачений; 3) чи винен підсудний у вчиненні цього злочину; 4) чи підлягає підсудний покаранню за вчинений ним злочин; 5) чи є обставини, що обтяжують або пом'якшують покарання підсудному, і які саме; 6) яка саме міра покарання має бути призначена підсудному і чи повинен він його відбувати; 7) чи підлягає задоволенню цивільний позов, на чию користь та в якому розмірі, чи підлягають відшкодуванню збитки, завдані потерпілому, а також кошти, витрачені закладом охорони здоров'я на його стаціонарне лікування, якщо цивільний позов не було заявлено; 8) що робити з майном, описаним для забезпечення цивільного позову, чи можлива конфіскація майна; 9) що зробити з речовими доказами, зокрема з грошима, цінностями та іншими речами, одержаними злочинним шляхом.

Безумовно, не на всі перелічені питання прокурор повинен шукати відповідь при підготовці до судових дебатів — все залежить від категорії справи. В той же час питання: чи мало місце діяння, чи має воно склад злочину і чи винний підсудний у вчиненні злочину, прокурор вирішує по кожній справі. Позитивна відповідь на зазначені питання дає можливість прокурору скорегувати відповіді на інші питання, визначені у ст. 324 КПК.

Таким чином, предметом судової промови прокурора є ті питання, які суд вирішує при винесенні вироку. Ці питання визначено для суду

першої інстанції, як це передбачено у ст. 324, а також ст.ст. 323, 328, 330 КПК. Вони досліджуються під час судового слідства і аналізуються у промовах. До змісту промови прокурора обов'язково входять ті елементи, які становлять її предмет.

Обвинувальна промова прокурора повинна: 1) бути глибокою за змістом та містити в собі оцінку соціальної шкоди, заподіяної злочином, що дає змогу переконати суд, підсудного, інших учасників процесу в справедливості й обґрунтованості засудження винного;

2) не мати загальних, абстрактних декларацій, викриваючи винних, висуваючи та обґрунтовуючи позицію про їх засудження і застосування покарання, мобілізуючи громадську думку на боротьбу зі злочинністю. Прокурор має дотримуватися конкретних фактів і обставин, що були предметом судового дослідження;

3) докази — головна цінність судової промови, що робить висновки прокурора очевидними для суду і всіх присутніх. Щоб промова була такою, необхідні досконале знання матеріалів справи і тверда впевненість у правильності своєї позиції, що відстоюється;

4) повинна бути ясною, конкретною, чіткою за змістом, логічно послідовною, такою, щоб її зміст був доступним, зрозумілим і переконливим не тільки для складу суду, а й для усіх присутніх в залі судового засідання.

В основі належної судової промови завжди лежить бездоганне знання предмета, про який говорить оратор. Якщо ж прокурор, виступаючи в суді, робить висновки квапливо, не вивчивши справу і не проаналізувавши матеріали судового слідства, промова буде непослідовною, неаргументованою і нелогічною.

Висловлюються різні думки щодо того, як готувалися, за виразом П. Сергеїча (П. С. Пороховщиков), «до промови з пером в руці»[1]. Одні прокурори пишуть виступ повністю, другі — обмежуються письмовим планом та тезами виступу, треті ж — складають письмові нотатки у ході розгляду справи в суді. Навіть якщо звернутися до діяльності видатних ораторів і судових діячів минулого, одностайного практичного підходу до цих питань не знайти. Наприклад, А. Ф. Коні ніколи не писав своїх промов, але проголошував їх блискуче. Разом з тим він ніколи не виключав необхідності найретельнішої підготовки до проголошення промови. Навпаки, за імпровізованими виступами стояла величезна повсякденна праця, що дало змогу йому піднятися до вершини ораторського мистецтва.

[1] *Сергеич П. С.* Искусство речи в суде. — М., 1961. — С. 305.

Зрозуміло, вибір методу підготовки обвинувальної промови залежить від багатьох чинників: складності та обсягу справи, кількості підсудних, досвіду й ерудиції оратора. Проте в будь-якому разі необхідна ретельна попередня підготовка прокурора. Тому доцільно писати обвинувальну промову, не покладаючись легковажно на експромт.

Люди, знані й вимогливі, завжди стверджували, що промова судового оратора повинна бути написана від початку до кінця. Але якщо це не завжди можливо, то у будь-якому разі вона має бути написана у вигляді докладного й логічного міркування, кожна окрема частина якого повинна бути викладена у вигляді самостійного логічного цілого, і далі частини поєднуються між собою у загальне єдине ціле.

Досвід переконливо свідчить про те, що, працюючи над промовою, прокурор краще засвоює матеріал. Письмовий текст дисциплінує, дає можливість удосконалювати та шліфувати мову, відкидати все зайве, домагаючись максимальної лаконічності й виразності. Невипадково вважається, що істинним оратором може бути лише той, хто пише свої промови. Прокурор, який додержується цієї поради, користуючись текстом як орієнтиром, зможе проголосити в суді промову вже не дотримуючись тексту, викласти її вільно, оскільки він заздалегідь продумав і записав свою усну промову. Щоб виступати невимушено, без папірця, як це не парадоксально, необхідно багато працювати, готувати текст промови, який призначений зовсім не для того, щоб його потім читати слово в слово.

Роботу державного обвинувача з промовою можна поділити на два етапи:

1) підготовка промови;

2) проголошення промови, контакт з аудиторією, судом.

Перший етап включає: а) вивчення та аналіз фактичного матеріалу, правових норм, судової практики; б) композиційно-логічне оформлення; в) роботу над мовою і стилем.

На другому етапі прокурор виступає як виконавець своєї промови, котра нерозривно пов'язана з його особою. Щоб обвинувальна промова досягла поставленої мети, прокурор має володіти значним діапазоном прийомів і навичок, сукупністю операцій з її підготовки і проголошення. Два етапи роботи державного обвинувача органічно пов'язані між собою і жоден з них не може применшуватися.

Будь-який публічний виступ — це сукупність мовних, інтонаційних, текстових, мімічних та інших засобів вираження. Доповнюючи один одного, вони полегшують розуміння промови, підсилюють її вплив на аудиторію. Перебуваючи з аудиторією в прямому контакті,

оратор має можливість спостерігати за нею, оцінювати стан слухачів, що впливає на нього.

Практикою відпрацьовано рекомендації, які доцільно використовувати при виступі з обвинувальною промовою:

1) налаштуватись на аудиторію;

2) під час промови триматись впевнено, демонструючи переконливість у своїх словах;

3) погляд прокурора повинен бути спрямований на слухачів, а не в одну точку. Перед виступом необхідно окинути поглядом аудиторію, з тим щоб переконатись, що вона готова слухати;

4) починати говорити тільки після того, як встановиться тиша;

5) починати промову з короткого звернення до аудиторії, після чого зробити секундну паузу;

6) стежити за виразністю промови, вона повинна бути не швидкою і не монотонною;

7) з перших же слів уважно стежити за реакцією аудиторії;

8) при виступі не показувати вигляду, що промова дається вам с трудом, що ви стомилися, що почуваєтеся невпевнено.

2.5. Структура та зміст промови прокурора в суді

Кримінально-процесуальний закон не встановив елементів обвинувальної промови. Однак, з огляду на предмет судових дебатів практика виробила таку структуру обвинувальної промови:

1) оцінка громадянської безпечності вчиненого злочину (вступ);

2) фабула справи — короткий виклад фактичних обставин справи;

3) аналіз і оцінка досліджених у суді доказів;

4) обґрунтування юридичної кваліфікації злочину;

5) характеристика особи підсудного (а за необхідністю — і потерпілого);

6) пропозиція з приводу міри покарання і цивільного позову;

7) аналіз причин та умов, які сприяли вчиненню злочину, і пропозиції щодо їх усунення.

Природно, що не кожна обвинувальна промова може містити всі ці елементи і в тій послідовності, як їх перелічено, але вони повинні бути логічно пов'язаними між собою. Так, при оцінці громадської безпечності злочину даються характеристика суспільної небезпечності вчиненого, оцінка заподіяної соціальної шкоди. Вони мають бути пов'язані з конкретними фактичними обставинами справи, які розглядаються.

Необхідно, щоб *фактичні обставини* справи були викладені коротко, чітко та об'єктивно, з тим щоб усім присутнім у залі було ясно, яке обвинувачення пред'явлене підсудному.

У той же час слід підкреслити, що, формулюючи у загальних рисах фактичну сторону справи, прокурор разом з тим формулює і свої підсумкові завдання у галузі доказування у даній справі.

В практичній діяльності державних обвинувачів можна виділити декілька підходів до викладання фактичних обставин справи. Дехто з прокурорів майже зовсім їх не торкаються, а в своїй промові заявляють, що обставини злочину викладено в обвинувальному висновку і в судовому засіданні докладно досліджено. Така позиція прокурора не відповідає тим завданням, які стоять перед ним у судовому процесі.

З іншого боку, багато хто з прокурорів дослівно виголошують фабулу справи, викладену в обвинувальному висновку, при цьому викладають усі подробиці злочину. Така деталізація обставин злочину призводить до повторення, ускладнює промову, правильне сприйняття її слухачами. Викликає деякі труднощі питання, пов'язане з порядком проголошення фактичних обставин справи. В якому порядку прокурор має викладати обставини справи: за обвинувальним висновком чи тільки в рамках того, що він вважає доведеним у суді? З цього питання є різні думки. Так, Л. Смирнов вважає, що обставини необхідно викладати, виходячи із доведеного в суді[1]. На думку. І. Садовського, навпаки, спочатку фактичні обставини треба викласти за обвинувальним висновком, а потім говорити про те, що доведено у судовому засіданні[2]. Гадаємо, друга позиція є більш логічною, зрозумілою слухачам і дає змогу прокуророві зручно перейти до аналізу доказів.

Аналіз і оцінка досліджених у суді доказів — це головна частина судової промови. Саме тут необхідно довести подію злочину і винність підсудного в його вчиненні. Саме аналіз і оцінка доказів переконують суд у правильності позиції прокурора, змушують прислухатися до його думки. Прокурор зможе переконати суд і слухачів у доведенні обвинувачення лише в тому разі, коли він конкретно й ретельно проаналізує всі докази по справі і переконається особисто, що вони підтверджують пред'явлене підсудному обвинувачення. Якщо ж матеріали судового слідства не переконають прокурора у доказанності обвинувачення, він повинен відмовитися від обвинувачення (ст. 264

[1] Див.: *Смирнов Л. Н.* Речь государственного обвинителя // Государственный обвинитель в советском суде. — М., 1954. — С. 247.

[2] Див.: *Садовский И. М.* Судебная речь прокурора // Прокурорский надзор в суде первой инстанции. — М., 1978.

КПК). Про це його зобов'язують і вимоги ст. 36 Закону «Про прокуратуру»: «У разі, коли при розгляді справи прокурор дійде висновку, що дані судового слідства не підтверджують обвинувачення підсудного, він зобов'язаний відмовитися від обвинувачення».

Внутрішнє переконання прокурора — важлива передумова кваліфікованого підтримання обвинувачення. Його завдання — довести правильність своїх висновків і переконати в цьому суд. Оцінка прокурором доказів має ґрунтуватися на нормах права та законах логіки. Він оцінює докази за своїм внутрішнім переконанням, яке ґрунтується на всебічному, повному й об'єктивному розгляді всіх обставин справи в їх сукупності.

Якщо суд розглядає групову чи багатоепізодну справу, то докази рекомендується аналізувати за окремими епізодами або групою епізодів. Такий метод дає змогу скласти чітке уявлення про спосіб, характер та обсяг злочинної діяльності і визначати роль кожного підсудного в ній. При цьому прокурору при дослідженні доказів за кожним епізодом чи їх групою доцільно формулювати свої висновки, щоб його промова була більш переконливою.

При обґрунтуванні юридичної кваліфікації злочину державний обвинувач повинен коротко і чітко сформулювати інкримінований злочин. При цьому він має обґрунтувати кваліфікацію дій підсудного за кожною статтею закону, кожним пунктом, кожною кваліфікуючою ознакою. Якщо підсудних декілька, то це необхідно зробити окремо щодо кожного з них.

Слід підкреслити, що юридична кваліфікація злочину підлягає доказуванню так само, як і факт його вчинення, а також винність особи, яка його вчинила. При цьому якщо кваліфікація має суперечливий характер, то прокурор повинен особливо чітко аргументувати свою позицію, в тому числі посилаючись на судову практику.

Прокурор, обґрунтовуючи правильність пропонованої ним кваліфікації злочину, не повинен висловлювати альтернативні варіанти, тобто пропонувати суду кваліфікувати злочин за однією або іншою статтею КК.

Необхідно додержуватись ще одного правила: якщо кваліфікація злочину має спірний характер, то прокурор повинен не тільки аргументувати свою позицію, а й обґрунтувати хибність позиції опонента. При цьому доцільно широко використовувати не тільки норми КК, їх коментарії, а й судову практику, постанови Пленуму Верховного Суду України.

Характеризуючи особу підсудного, важливо знати, що це є необхідним елементом обвинувальної промови, а з етичної точки зору — він найскладніший. Прокурор, характеризуючи підсудного, звертається до його морального обліку, при цьому він говорить про особу, яку ще не визнано злочинцем. Тому необхідно враховувати ці особливості при аналізі біографічних даних підсудного, аналізувати тільки такі факти біографії, які стосуються вчиненого злочину. В той же час слід пам'ятати, що характеристика особи в деяких випадках сприяє встановленню мотивів злочину, а відтак, і його кваліфікації. Вона повинна бути заснована на матеріалах, зібраних у справі і розглянутих під час судового слідства.

З огляду на це прокурор робить свої висновки на підставі цих даних, не висловлює суб'єктивної думки про підсудного. Зовсім не припустимими при характеристиці підсудного є необ'єктивність, ігнорування його позитивних якостей. Прокурор у своїй промові не повинен насміхатися над підсудним, припускати принизливого та знущального тону.

При характеристиці підсудного необхідно проаналізувати обставини, які обтяжують (ст. 67 КК) та пом'якшують (ст. 66 КК) покарання. При цьому необхідно враховувати, що обтяжуючі обставини мають бути зазначені в обвинувальному висновку і в деяких випадках є елементом обвинувачення, тому прокуророві нема потреби на них посилатися у своїй промові.

З метою об'єктивності і додержуючись принципу індивідуалізації покарань, прокурор у своїй промові повинен називати і пом'якшуючі обставини. Така промова сприймається як об'єктивна й обґрунтована.

Державний обвинувач у своїй промові повинен висловити власну думку щодо міри покарання, яку він пропонує суду застосувати для підсудного.

В юридичній літературі висловлюються різні міркування з цього приводу: чи повинен прокурор пропонувати суду конкретні вид та міру покарання або ні. Деякі автори вважають, що промова прокурора, в якій конкретна міра покарання не названа, має характер незавершеності і викликає у деяких випадках непорозуміння присутніх у залі. В. Басков пише: «Якщо у державного обвинувача немає принципової позиції відносно розміру покарання, то в подальшому це ускладнює виконання ним обов'язку принести касаційний протест на м'якість чи суворість вироку»[1]. Такої ж думки додержуються В. Маляренко та

[1] *Басков В. И.* Прокурорский надзор при рассмотрении судами уголовных дел. — М., 1980. — С. 166.

І. Вернидубов[1]. Інші автори вважають, що не слід вимагати від прокурора точного висловлення думки щодо міри покарання, суд сам визначить цю міру[2]. Погоджуючись з поглядами Б. Баскова, В. Маляренка та інших авторів, ми підкріплюємо цю позицію вимогами законодавчих актів. Так, ст. 264 КПК вимагає від прокурора, щоб він «викладав свої міркування з приводу застосування кримінального закону і міри покарання щодо підсудного». Про це ж сказано і в ст. 36 Закону «Про прокуратуру». Підтримуючи державне обвинувачення, прокурор бере участь у дослідженні доказів, подає суду свої міркування щодо застосування закону та міри покарання підсудному.

Враховуючи викладене, маємо всі підстави стверджувати, що прокурор у промові повинен чітко висловити свою думку про вид і конкретну міру покарання за вчинений злочин. Ця вимога стосується як основного, так і додаткового покарання. Інших варіантів не може бути. Прокурор у суді виступає як державний обвинувач, його на цю діяльність уповноважила держава і чітко визначила через нормативні акти, яка повинна бути його позиція при визначенні покарання підсудному.

До викладеного слід додати, що якщо підсудний обвинувачується у вчиненні декількох злочинів, то прокурор повинен зазначити, яку міру покарання належить, на його думку, визначити за кожний злочин окремо, а потім, керуючись ст. 70 КК, призначити покарання остаточне (основне і додаткове) шляхом поглинення менш суворого покарання більш суворим або шляхом повного чи часткового складання призначених покарань.

У практичній діяльності виникають питання про форму, в якій прокурор висловлює суду свої пропозиції щодо міри покарання. Одні прокурори свою позицію викладають у формі прохання, інші — у формі вимог або побажань. Гадаємо, що прокурор при розгляді кримінальної справи діє як представник держави, тому він не повинен виступати *з проханням.* Він також не повинен *вимагати* призначення міри покарання. Вимагати можна тільки від того органу, який за своїм статусом зобов'язаний виконувати вимоги прокурора. У той же час суд є незалежним при вирішенні усіх питань, у тому числі щодо міри покарання, тому вимагати прокурору міру покарання буде не коректним. Видається, що в такій ситуації для прокурора більше підходить висловлення думки щодо міри покарання в такій формі: «Вважаю правильним», «Гадаю за доцільне», «Буде справедливим» та ін. У даному разі свою пропозицію щодо міри покарання прокурор висловлює ясно і в коректній формі.

Крім основної та додаткової мір покарання, прокурор, якщо законом передбачено конфіскацію майна, повинен висловити міркування щодо її застосування. За наявністю відповідних підстав він також зобов'язаний висловити своє ставлення до заявленого позову.

Як представник держави прокурор у своїй обвинувальній промові зобов'язаний *проаналізувати причини та умови, які сприяли вчиненню злочину,* і внести пропозицію щодо їх усунення. Цей обов'язок прокурора закріплено у ст. 23 КПК.

Під час судового засідання прокурор, використовуючи всі передбачені законом джерела доказів, виявляє причини та умови, які сприяли вчиненню злочину. При цьому звертається увага на недоліки в роботі державних органів, громадських організацій, посадових осіб щодо попередження злочинних проявів та ліквідації умов, що їм сприяють. Тому прокурор у обвинувальній промові повинен звернути увагу на ці недоліки та порушення, визначити їх вплив на вчинення злочину і запропонувати суду відреагувати на це окремою ухвалою (постановою). Слід підкреслити: ст. 23 КПК визначає, що під час судового розгляду кримінальної справи прокурор, а не суд зобов'язаний виявляти причини та умови, які сприяли вчиненню злочину, і ставити питання перед судом про вжиття заходів щодо їх усунення. Таку ініціативу повинен проявляти прокурор як представник органів прокуратури, діяльність яких спрямована на всемірне утвердження верховенства закону та зміцнення правопорядку (ст. 4 Закону «Про прокуратуру»).

У заключній частині промови мають міститися підсумки судового процесу, де прокурор висловить впевненість, що справедливий вирок сприятиме зміцненню правопорядку.

2.6. Репліка прокурора

Після закінчення промов учасники судових дебатів мають право обмінятися репліками. Право останньої репліки належить підсудному (ст. 318 КПК). Прокурор зобов'язаний скористатися правом репліки, коли адвокат допустить перекручення зібраних доказів або промови прокурора. При цьому прокурор повинен звернути увагу суду на ці факти і навести переконливі аргументи, які підтверджують його думку.

[1] Див.: *Маляренко В. Т., Вернидубов І. В.* Прокурор у кримінальному судочинстві. — К., 2000. — С. 174–175.

[2] Див.: *Савицкий В. М.* Очерк теории прокурорского надзора. — М., 1975. — С. 344.

З огляду на те, що репліка є відповіддю на прослухану промову інших учасників судових дебатів, виникає питання: чи завжди державному обвинувачеві потрібно використовувати право на репліку? Безумовно, не завжди, з реплікою слід виступати у тих випадках, коли захисник або підсудний перекручує обставини справи, невірно тлумачить факти. Зовсім недопустимою є репліка щодо другорядних, непринципових розбіжностей.

Репліка, як і промова, не обмежена часом, але вона повинна бути короткою, без повторення раніше висловлених в обвинувальній промові положень.

Ініціатором полеміки в суді може бути тільки прокурор, але він може і не використати своє право на репліку. Як вже було зазначено, прокурор має право на репліку тільки після промови захисника або підсудного, який брав участь у судових дебатах особисто, тобто виступив із захисною промовою. Крім формальних підстав для репліки, необхідні й фактичні підстави для права прокурора на виступ з реплікою.

Перелік таких підстав може бути значним. Доцільно назвати деякі з них: захисник перекрутив обвинувальну промову прокурора, допустив неетичні зауваження на промову прокурора, його особу та органи досудового розслідування; захисник безпідставно стверджував про недоведеність сформульованого обвинувачення та ін. Гадаємо, що прокурору також доцільно виступити з реплікою, якщо у нього після промови захисника з'явилися нові міркування стосовно кваліфікації злочину, під впливом промови захисника погодився з ним і погодився вилучити із обвинувачення окремі епізоди або перекваліфікувати дії підсудного.

У разі участі в судовому процесі декількох захисників прокурор може використати своє право на репліку тільки щодо тієї захисної промови, зміст якої має фактичні підстави для репліки. При цьому він повинен конкретизувати, з приводу якого саме захисника виголошується репліка.

Репліка по суті є відповіддю прокурора на виступ захисника, тому не припустима відмова прокурора від репліки, якщо для цього були фактичні підстави. Така відмова означає, що прокурор погодився з неправомірними, неетичними зауваженнями захисника, а це складає у присутніх враження про пасивність прокурора.

Зміст репліки прокурора залежить від багатьох чинників об'єктивного характеру і особи прокурора, його вміння аргументовано та коректно вести полеміку з процесуальним супротивником. Вважаємо, що репліка повинна бути короткою та конкретною. Вона не має структурних елементів, її зміст цілком залежить від тих питань, яких торкався захисник у своїй промові.

В той же час для додержання цих вимог прокурору необхідно:

1) виділити і дослівно процитувати ту частину із промови захисника, яка, на його думку, є підставою для репліки. Це дасть змогу прокурору звернути увагу суду на ті сторони становища, стосовно яких необхідно досягти істини;

2) після повторення тези захисника необхідно також викласти ті доводи, які були висловлені у промові захисника в обґрунтування ним становища, що захищається. При цьому доцільно цитувати докази із промови захисника дослівно, що не дозволить йому дорікати прокуророві за перекручування його промови;

3) критично проаналізувати і показати суду хибність, неетичність, неправомірність позиції захисника з обговорюваного питання. Аналіз необґрунтованих аргументів захисника має бути всебічним та переконливим, з тим щоб у суду виникло почуття переконливості в обґрунтованості позиції прокурора;

4) переконливість доказів прокурора в спростуванні позиції захисника глибоко впливає на учасників судового розгляду справи, а також підвищує авторитет прокурора;

5) прикінцева частина репліки прокурора повинна містити його пропозиції щодо міри відповідальності, котру необхідно покласти на захисника, позиція якого не відповідає вимогам, що ставляться до захисників згідно з ст. 48 КПК і Законом України «Про адвокатуру». Слід зауважити, що ця частина репліки може бути використана при умисних неправомірних діях захисника.

§ 3. Відмова прокурора від обвинувачення

Прокурор, який прийшов до суду як державний обвинувач, повинен бути переконаний у винності підсудного. За інших умов він буде не спроможний виконати свою процесуальну функцію. Така переконаність прокурора виникає у зв'язку з вивченням матеріалів кримінальної справи, тобто матеріалів досудового слідства при підготовці до судового процесу.

Якщо прокурор при ознайомленні з матеріалами кримінальної справи дійде висновку про те, що винність обвинуваченого не під-

тверджується, він має відмовитися від участі в судовому розгляді. Таким чином, прокурор, якому доручено підтримувати в суді державне обвинувачення, повинен мати внутрішнє переконання у винності обвинуваченого. В той же час йому слід ураховувати, що судовий розгляд справи має якісно іншу форму дослідження доказів, ніж при досудовому слідстві, і може інакше висвітлити обставини справи, надати їм зовсім іншого змісту, є й деякі інші особливості. До таких змін прокурор завжди повинен бути готовим. Це означає, що від нього залежить, яку він займає позицію, яких висновків він дійде, як його переконаність у винності особи трансформуватиметься.

Принципова можливість зміни прокурором свого початкового переконання у винності підсудного вимагає проаналізувати причини, що вплинули на його позицію як державного обвинувача. Причин у кожному випадку може бути багато і різних, їх можна об'єднати у такі групи:

1. Судове слідство показало, що докази, зібрані під час досудового слідства, на підставі яких прокурор планував зробити висновки про винність особи, були оцінені невірно, без необхідної ретельності та аналізу.

2. При судовому слідстві виявилися нові, раніше невідомі обставини, які зламали всю систему обвинувачення, побудованого на фактах, котрі під час досудового слідства не були перевірені в повному обсязі.

3. При судовому слідстві виявляються факти грубих порушень норм КПК при проведенні досудового слідства: фальсифікація, однобічність, усунення із справи всього того, що виправдовувало б обвинуваченого, та ін.

Ми назвали загальні риси причин, які впливають на прокурора, його переконаність, що в подальшому в деяких випадках спонукає його відмовитися від обвинувачення. Ці причини розглянуті тільки в аспекті змін у фактичних обставинах справи, що викликали необхідність відмовитися від обвинувачення. В той же час слід зазначити, що у кримінальному судочинстві враховуються тільки певні факти, тому для відмови прокурора від обвинувачення необхідно, щоб вони мали юридичну характеристику і були відображені у кримінально-процесуальному законі.

При цьому слід ураховувати й суб'єктивну сторону відмови від обвинувачення, тобто особисту позицію прокурора. Прокурор у суді здійснює обвинувальну діяльність, тому його відмова можлива і необхідна тоді, якщо він упевнений і переконаний у невинності підсудного. Ці висновки ґрунтуються на вимогах закону. Так, відповідно до ч. 3 ст. 264 КПК, «коли в результаті судового розгляду прокурор прийде до переконання у тому, що дані судового слідства не підтверджують пред'явленого підсудному обвинувачення, він повинен відмовитися від обвинувачення і в своїй постанові викласти мотиви відмови». З цього можна зробити висновок про те, що відмова прокурора від державного обвинувачення — це не тільки його право, а і його обов'язок. Разом з тим слід ураховувати, що згідно з ч. 2 ст. 267 КПК потерпілий чи його представник вправі вимагати продовження розгляду справи. Таким чином, вони особисто підтримуватимуть обвинувачення. В разі, якщо потерпілий чи його представник не бажає підтримувати обвинувачення, то суд на підставі ч. 2 ст. 282 КПК своєю ухвалою (постановою) зобов'язаний закрити справу.

Враховуючи викладене, можна констатувати, що під відмовою прокурора від державного обвинувачення треба розуміти його звернення до суду, в якому він повністю або частково заперечує обґрунтованість обвинувачення і викладає мотиви неможливості його підтримання. Це означає, що прокурор в цілому або в якійсь частині припиняє обвинувальну діяльність проти підсудного. З огляду на зміст відмови прокурора від обвинувачення можна виділити два різновиди відмови від державного обвинувачення — повну і часткову.

Повна відмова має місце тоді, коли прокурор пропонує закрити справу або виправдати особу в повному обсязі обвинувачення. Можна стверджувати, що повна відмова прокурора від обвинувачення — це виправлення помилки, допущеної при порушенні кримінальної справи, її розслідуванні, затвердженні обвинувального висновку, а також при попередньому розгляді справи в суді. На цих стадіях процесу при більш глибокій перевірці та аналізі обставин справи у більшості випадків можна було виявити допущені помилки.

Часткова відмова від обвинувачення має місце у тому разі, коли прокурор відмовляється від обвинувачення в учиненні одного або декількох злочинів, залишивши обвинувачення особи в інших злочинах.

У даному випадку прокурор має обрати пропозицію про закриття справи або виправдання особи за однією чи кількома статтями КК, залишивши обвинувачення в інших злочинах. Часткову відмову від обвинувачення слід відрізняти від зміни обвинувачення. Під зміною обвинувачення треба розуміти внесення до нього прокурором тих чи інших поправок, які впливають на сутність, обсяг чи характер обви-

нування у справі, наприклад, вилучення епізодів з багатоепізодного злочину, вилучення кваліфікуючих ознак, зменшення обсягу обвинувачення у розмірах і наслідках та ін. Характерно, що часткова відмова прокурора від державного обвинувачення, як і повна, якщо потерпілий погоджується з прокурором, згідно з ст. 282 КПК для суду є обов'язковою. Відмова від обвинувачення означає, що, на думку прокурора, підсудний має бути виправданий.

Відповідно до ст. 327 КПК виправдання судом можливо за умови, коли дані судового слідства не підтверджують пред'явленого підсудному обвинувачення, тобто: 1) якщо не встановлено подію злочину (п. 1 ст. 6 КПК); 2) якщо в діянні підсудного немає складу злочину (п. 2 ст. 6); 3) якщо не доведена участь підсудного у вчиненні злочину (ч. 2 ст. 213). Таким чином, за наявності наведених підстав суд виносить виправдувальний вирок. Разом з тим згідно з ст. 282 КПК суд своєю ухвалою (постановою) повинен закрити справу, якщо прокурор відмовився підтримувати державне обвинувачення, а потерпілий також погоджується с прокурором.

Водночас у практичній діяльності трапляються випадки, коли прокурор відмовляється від підтримання державного обвинувачення і за інших підстав, коли він пропонує суду застосувати ст.ст. 6^{10} КПК. Особливо це стосується випадків, коли прокурор пропонує суду закрити справу в зв'язку з актом амністії, якщо він усуває застосування покарання за вчинене діяння, а також у зв'язку з помилуванням особи (п. 4 ст. 6 КПК) і якщо особа не досягла на час вчинення суспільно небезпечного діяння одинадцятирічного віку (п. 5 ст. 6 КПК).

При розгляді справи відносно особи, до якої необхідно застосувати акт про амністію чи помилування (ч. 4 ст. 6 КПК), прокурор має викласти свою позицію з урахуванням вимог закону, який визначає, що за цих обставин суд повинен довести розгляд справи до кінця, постановити обвинувальний вирок із звільненням засудженого від покарання.

При розгляді справи щодо особи, яка не досягла на час вчинення суспільно небезпечного діяння одинадцятирічного віку (п. 5 ст. 6 КПК), прокурор повинен запропонувати винести ухвалу — постанову про закриття справи (ст. 282 КПК), а до підсудного застосувати примусові заходи виховного характеру відповідно до ст. 447 КПК. Коли ж у судовому засіданні встановлено, що на час розгляду справи внаслідок зміни обставин вчинене особою діяння втратило суспільну небезпечність або особа, яка його вчинила, перестала бути суспільно небезпечною (ст. 7 КПК), прокурор повинен підтримувати обвинувачення. За цих обставин суд за наявності підстав, зазначених у ст. 48 КК (а це стосується особи, яка вперше вчинила злочин невеликої або середньої тяжкості), може звільнити її від кримінальної відповідальності, якщо буде визнано, що на час розгляду справи в суді внаслідок зміни обстановки вчинене нею діяння втратило суспільну небезпечність або ця особа перестала бути суспільно небезпечною. Прокурор при цьому повинен підтримувати обвинувачення, суд же може закрити справу, додержуючись вимог, ч. ч. 2 і 3 ст. 7 КПК, тобто у зв'язку з примиренням підсудного з потерпілим або із застосуванням до неповнолітнього примусових заходів виховного характеру, а може погодитися з прокурором і винести обвинувальний вирок зі звільненням засудженого від покарання (ч. 2 ст. 334 КПК).

Зазначено випадки, коли при встановленні у судовому засіданні цих обставин, прокурор може або продовжувати підтримувати обвинувачення, або відмовитися від нього.

В той же час необхідно визначити групу обставин, які тягнуть за собою закриття провадження по справі незалежно від того, винуватий чи невинуватий підсудний в учиненні злочину. Такі обставини виникають у справах, які підлягають закриттю, зокрема: а) на підставі відсутності скарги потерпілого, якщо справу може бути порушено не інакше, як за його скаргою (п. 7 ст. 6 КПК); б) щодо померлого, якщо його рідні не наполягають на продовженні розгляду справи з метою реабілітації (п. 8 ст. 6 КПК); в) щодо особи, яка має вирок по тому же обвинуваченню, що набрав законної сили, або є ухвала чи постанова суду про закриття справи з тієї ж підстави (п. 9 ст. 6 КПК).

Характерно, що питання про винність особи в цих випадках не потрібно вирішувати. Тому і прокурор не повинен висловлювати свою позицію щодо обвинувачення. Він має звернути увагу суду на зазначені обставини і запропонувати закрити провадження у справі, тобто за наявності цих обставин прокурору не потрібно виносити постанову про відмову від підтримання державного обвинувачення, а досить лише в усній формі довести свою позицію суду про необхідність закриття справи.

У випадках, коли у судовому засіданні буде встановлено, що особа, яка вперше вчинила злочин невеликої тяжкості, примирилася з потерпілим і відшкодувала завдані нею збитки або усунула заподіяну шкоду (ст. 46 КК), а прокурор не відмовляється від обвинувачення, то така ж позиція прокурора і у справах стосовно неповнолітнього,

який вперше вчинив злочин невеликої тяжкості (ст. 97 КК). При цьому суд на підставі ст. 8 КПК у зв'язку з примиренням підсудного з потерпілим виносить постанову про закриття справи, а також про закриття справи й відносно неповнолітнього (ст. 9 КПК). Прокурор у цих випадках доводить винність підсудних і може запропонувати суду закрити справу, а може запропонувати і міру покарання.

На практиці виникають також питання щодо позиції прокурора при звільненні від кримінальної відповідальності у зв'язку з передачею особи на поруки (ст. 10 КПК). Особа, яка вперше вчинила злочин невеликої або середньої тяжкості та щиро покаялася, може бути звільнена від кримінальної відповідальності з передачею її на поруки колективу підприємства, установи чи організації за їх клопотанням (ст. 47 КК). За наявності зазначених підстав прокурор не відмовляється від обвинувачення, а шляхом доведення винності підсудного висловлює суду свою пропозицію про можливість закриття провадження у справі з передачею підсудного на поруки. Суд у судовому засіданні виносить постанову про закриття справи. Таким чином, аналізуючи підстави, які тягнуть за собою відмову прокурора від обвинувачення, ми констатуємо, що КПК допускає різні випадки, коли прокурор може відмовитися від обвинувачення, а у деяких випадках ця відмова є обов'язковою. Така обов'язковість виникає тоді, коли в результаті судового розгляду прокурор переконується, що дані судового слідства не підтверджують пред'явленого підсудному обвинувачення (ст. 264 КПК). Переконання у відсутності даних про винність особи виникають у прокурора на підставі аналізу доказів, досліджених під час судового слідства. При цьому прокурор повинен проаналізувати не тільки ті дані, що були зібрані слідчим і перевірені у судовому засіданні, а й нові докази, які слідчий не досліджував, а вони виявилися під час судового слідства. За таких обставин прокурор, аналізуючи нові докази, має встановити причини, чому вони не потрапили в поле зору слідчого.

Висновки такого аналізу повинні дати чітке уявлення про конкретні зміни, яких зазнало обвинувачення в суді, як вплинули ці зміни на формулювання і юридичну кваліфікацію інкримінованого підсудному діяння, а також на фактичні підстави і правову сутність обвинувачення. Якщо зміни формулювання та юридичної кваліфікації обвинувачення з підсудного не знімають, то зміна фактичних підстав і правової сутності істотно впливає на позицію прокурора. Даючи їм об'єктивну оцінку, прокурор доходить висновку про необхідність заявити про відмову від підтримання обвинувачення.

Відмовившись від державного обвинувачення, прокурор визнає, що у справі відсутні дані суду для винесення обвинувального вироку. При відмові від обвинувачення у зв'язку з відсутністю підстав вважати підсудного винним прокурор повинен звернутися до суду з пропозицією про закриття справи. Відмова прокурора від підтримання державного обвинувачення відповідно до вимог ст. 264 КПК можлива лише шляхом винесення відповідної постанови, де повинні бути наведені мотиви відмови та аргументи на їх підтримку.

Постанова про відмову прокурора від обвинувачення складається з трьох частин: вступної, описово-мотивувальної та резолютивної.

У вступній частині зазначаються дата, місце винесення постанови, посада прокурора, його прізвище та ініціали, а також назва кримінальної справи.

В описово-мотивувальній частині постанови вказуються фактичні обвинувачення, які ставились за вину підсудному, результати аналізу й оцінки досліджених у досудовому та судовому слідстві доказів, юридичні та фактичні підстави для відмови від підтримання державного обвинувачення. При цьому прокурор повинен зазначити підстави для відмови: не встановлено події злочину; у діянні підсудного немає складу злочину або не доведено участь підсудного у вчиненні злочину.

У резолютивній частині, крім рішення про відмову від обвинувачення, доцільно навести пропозиції щодо поновлення прав підсудного, а також причини та умови необґрунтованого притягнення особи як обвинуваченої і пропозиції щодо їх усунення.

На практиці виникає питання: в який момент судового розгляду прокурор може заявити про відмову від підтримання державного обвинувачення? В юридичній літературі з цього приводу висловлені різні думки. Більшість науковців стверджують, що прокурор може відмовитися від підтримання державного обвинувачення лише після судового слідства. Такі погляди цілком відповідають вимогам ст. 264 КПК, де визначено: «Коли в результаті судового розгляду прокурор прийде до переконання, що дані судового слідства не підтверджують пред'явленого підсудному обвинувачення, він повинен відмовитися від обвинувачення».

У судовому засіданні прокурор згідно з ст. 22 КПК зобов'язаний вжити всіх передбачених законом заходів для всебічного, повного і об'єктивного дослідження обставин справи. Це дозволить йому переконатися, що дані судового слідства або підтверджують, або не

підтверджують пред'явлене підсудному обвинувачення. Отже, у прокурора з'являється впевненість у тому, що обвинувачення не підтвердилось і він має підстави відповідно до вимог ч. 3 ст. 264 КПК відмовитися від підтримання обвинувачення, про що виносить постанову, яку передає суду.

В той же час слід зауважити, що мають місце випадки, коли безпідставність обвинувачення стає очевидною прокурору ще до закінчення судового слідства. Такі випадки можливі тоді: а) коли особа не досягла на час вчинення суспільно небезпечного діяння одинадцятирічного віку (п. 5 ст. 6 КПК); б) коли відсутня скарга потерпілого, якщо справа може бути порушена не інакше, як за його скаргою (п. 7 ст. 6 КПК); в) коли справа стосується померлого, рідні якого не наполягають на продовженні розгляду справи з метою реабілітації (п. 8 ст. 6 КПК); г) коли відносно особи є вирок по тому ж обвинуваченню, який набрав законної сили, або ухвала чи постанова суду про закриття справи з тієї ж підстави (п. 9 ст. 6 КПК). За наявності перелічених обставин безпідставність обвинувачення стає очевидною ще до закінчення судового слідства. У зв'язку з цим прокурор має всі підстави відмовитися від підтримання обвинувачення і в інших стадіях судового розгляду, в тому числі до закінчення судового слідства. В подальшому підтримання обвинувачення є порушенням закону.

На нашу думку, прокурору у таких випадках не потрібно виносити постанову про відмову від підтримання державного обвинувачення, а досить про це заявити клопотання відповідно до ст. 282 КПК. Постанову про відмову від обвинувачення не треба виносити, оскільки за даних обставин не вирішується питання про винність особи, тобто застосовувати вимоги ст. 264 КПК немає підстав.

У практичній і науковій діяльності виникає питання про процесуальне становище прокурора у судовому процесі, коли він відмовився від підтримання державного обвинувачення: зберігається його статус державного обвинувача чи він перестає бути ним? Одні науковці вважають, що процесуальний статус прокурора, якщо він відмовився від державного обвинувачення, зберігається, тобто він продовжує бути державним обвинувачем. Так, В. Савицький стверджує, що «прокурор, як і раніше продовжує бути державним обвинувачем, його процесуальне становище зберігається без будь-яких суттєвих змін»[1]. Інші дослідники, наприклад, В. Маляренко та І. Вернидубов, зазначають, що, «проголосивши постанову про повну відмову від державного обвинувачення, він (прокурор) перестав бути державним обвинувачем, оскільки вже немає державного обвинувачення»[1].

[1] *Савицький В. М.* Государственное обвинение в суде. — М., 1971. — С. 219.

З останньою позицією слід погодитись. Згідно з п. 2 ч. 1 ст. 264 КПК участь прокурора у судовому засіданні є обов'язковою, крім випадків, коли він відмовився від підтримання державного обвинувачення. Таким чином, коли прокурор проголосив постанову про відмову від підтримання державного обвинувачення і передав її до суду, він уже не є державним обвинувачем, має право покинути судове засідання і не виголошувати ніяких промов. Суд, отримавши постанову прокурора, зобов'язаний роз'яснити потерпілому та його представнику їх право вимагати продовження розгляду справи і підтримувати обвинувачення.

Якщо потерпілий чи його представник не згоден з позицією прокурора про закриття справи, то підтримання обвинувачення переходить до них. У такому випадку обвинувачення залишається бути державним, оскільки справа виникла із взаємовідносин особи і держави, відповідні державні органи її порушили, прокурор затверджував обвинувальний висновок і назвати таку справу справою приватного обвинувачення не має підстав. Аналіз принципу публічності кримінального процесу дає змогу стверджувати, що назвати потерпілого у публічних справах приватним обвинувачем не можна, бо таким терміном потерпілий позначається тільки у справах приватного обвинувачення (ст. 27 КПК). Згідно з ст. 49 КПК у випадках, визначених Кодексом, «потерпілий має право під час судового розгляду особисто або через свого представника підтримувати обвинувачення. Потерпілий може брати участь у судових дебатах». У ст. 267 КПК це положення конкретизовано: «У разі відмови прокурора від обвинувачення потерпілий вправі вимагати продовження розгляду справи. У цьому випадку він підтримує обвинувачення».

Таким чином, якщо прокурор у судовому засіданні дійшов висновку про те, що дані судового слідства не підтверджують пред'явленого підсудному обвинувачення, він свою позицію викладає у мотивованій постанові про відмову від державного обвинувачення. Така постанова для суду є обов'язковою, оскільки, керуючись принципом змагальності, він зобов'язаний прийняти рішення, запропоноване прокурором. Слід зазначити, що постанова прокурора про відмову від під-

[1] *Маляренко В. Т., Вернидубов І. В.* Про відмову прокурора від підтримання державного обвинувачення в суді та її правові наслідки // Вісник Верховного Суду України. — 2002. — № 4. — С. 37.

тримання обвинувачення є важливим і відповідальним процесуальним документом. Річ у тому, що суд при заяві прокурора про відмову від державного обвинувачення і винесення відповідної постанови зобов'язаний погодитися з цією позицією прокурора — такі вимоги містяться у ч. 2 ст. 282 КПК. Характерно, що суд повинен погодитися з постановою прокурора про закриття справи, якщо з цим погоджується потерпілий, і у тих випадках, коли така постанова по своїй суті не відповідає матеріалам судового слідства. Наприклад, коли прокурор помилково оцінює події або діяння підсудного, коли неправильно тлумачить матеріальний чи процесуальний закон, який застосовується, коли помилково оцінює докази, їх достатність, достовірність чи допустимість та інші випадки, у тому числі коли він зловживає своїм службовим становищем.

Ці та інші випадки, безумовно, потягнуть за собою прийняття судом незаконного рішення про закриття справи. В той же час незаконна постанова (ухвала) суду про закриття справи, винесена на підставі ч. 2 ст. 282 КПК, за чинним законом не може бути переглянута за ініціативою прокурора та потерпілого в апеляційній та касаційній інстанціях. У законі визначено, що на постанову чи ухвалу про закриття справи протягом семи діб з дня її винесення сторони можуть подати апеляцію до апеляційного суду, а якщо справа розглядається по першій інстанції апеляційним судом, касаційні подання чи скаргу подають до касаційного суду (ч. 4 ст. 282 КПК).

Згідно з ст. 348 КПК потерпілий чи його представник може подати апеляцію тільки в частині, що стосується інтересів потерпілого, але в межах вимог, заявлених ним у суді першої інстанції; прокурор, який брав участь у розгляді справи першої інстанції, а також прокурор, який затвердив обвинувальний висновок, — у межах обвинувачення, що підтримував прокурор, який брав участь у розгляді справ судом першої інстанції. Зазначені суб'єкти не можуть реалізувати своє право на апеляцію з приводу скасування ухвали чи постанови суду про закриття справи у зв'язку з тим, що вони відмовилися від обвинувачення. Таким чином, в апеляційній інстанції незаконна постанова чи ухвала суду про закриття справи не може бути переглянута за ініціативою прокурора та потерпілого.

У касаційному порядку така постанова (ухвала) також не може бути переглянута з ініціативи цих суб'єктів через те, що згідно з вимогами ст. 383 КПК особа, щодо якої закрито кримінальну справу, не є суб'єктом касаційного провадження у справах, в яких судові рішення набрали законної сили. Враховуючи вимоги ст. 261 КПК про рівність права сторін у судовому розгляді, при оскарженні рішень суду прокурор і потерпілий також не можуть оскаржити постанову (ухвалу) про закриття кримінальної справи, яка набрала законної сили. Не допускається перегляд такого судового рішення і в порядку виключного провадження, оскільки згідно з ч. 2 ст. 400^4 КПК такий перегляд не передбачено.

Отже, з вини державного обвинувача незаконна постанова (ухвала) про закриття кримінальної справи, яку винесено на підставі ч. 2 ст. 282 КПК, не може бути переглянута.

Така ситуація викликає певне занепокоєння і вимагає від державних обвинувачів поліпшити підготовку до судових процесів, ретельніше вивчати матеріали, брати активну участь у суді.

§ 4. Ознайомлення прокурора з протоколом судового засідання

Важливим процесуальним документом кримінальної справи є протокол судового засідання, де відповідно до ст. 87 КПК фіксуються весь хід судового процесу, дані, одержані в процесі розгляду справи. Це єдиний документ, який свідчить про те, які дії і в якій послідовності здійснювалися у судовому засіданні. До матеріалів судового слідства в першу чергу слід віднести протокол судового засідання. Кримінально-процесуальне законодавство чітко визначає відомості, які підлягають обов'язковому відображенню в протоколі судового засідання; встановлює строк його виготовлення і підписання; зобов'язує головуючого у справі забезпечити учасникам процесу можливість ознайомитися з протоколом; передбачає право учасників процесу подати щодо нього свої зауваження; регламентує порядок розгляду цих зауважень. Відомості, які підлягають відображенню у протоколі судового засідання, можна поділити на три основні групи: а) питання, що стосуються додержання процедури судового розгляду; б) питання, що стосуються дослідження і оцінки доказів; в) питання, що стосуються рішень, які приймає суд під час засідання.

Недбалість та неточність записів у протоколі з цих питань створюють підстави для подання зауважень на такі протоколи учасниками судового процесу.

Протокол судового засідання — це процесуальна форма, в якій повинні точно відображатись всі істотні моменти розгляду справи в

тій послідовності, в якій вони мали місце в судовому засіданні чи при вивченні окремої процесуальної дії.

На вимогу учасників судового розгляду справи або за ініціативою суду здійснюється повне фіксування судового процесу за допомогою звукозаписуючого технічного засобу.

Протокол судового засідання підписують головуючий і секретар судового засідання. Слід відзначити, що головуючий у судовому засіданні несе особисту відповідальність за повноту, точність, якість і своєчасне виготовлення цього процесуального документа. Стаття 87^1 КПК визначає, що протокол судового засідання повинен бути виготовлений не пізніше семи діб з дня закінчення судового розгляду справи. Про виготовлення і підписання протоколу судового засідання повідомляються його учасники. Це означає, що державному обвинувачу необхідно підтримувати зв'язок з судом, щоб своєчасно, після виготовлення протоколу можна було б з ним ознайомитись. Закон (ст. 88 КПК) встановлює для прокурора, а також для учасників судового розгляду право знайомитись з протоколом судового засідання і протягом трьох діб з моменту одержання повідомлення про його виготовлення подати свої письмові зауваження. Таким чином, прокурор має необхідний час на те, щоб ознайомитися з протоколом. Це його обов'язок, який ґрунтується на вимогах Закону «Про прокуратуру», ст. 25 КПК про те, що прокурор зобов'язаний своєчасно вжити передбачених законом заходів щодо усунення порушень закону.

На які питання повинен звертати увагу прокурор при ознайомленні з протоколом судового засідання? Перш за все на те, чи знайшли своє закріплення в протоколі відомості, які в обов'язковому порядку повинні згідно з ст. 87 КПК фіксуватися. У протоколі зазначаються місце та час початку і закінчення судового засідання, назва і склад суду, яка справа розглядалась, дані про особу підсудного, про час одержання ним копії обвинувального висновку, а також про роз'яснення підсудному та іншим учасникам процесу їх прав та обов'язків. У протоколі також вказуються відомості про осіб, які беруть участь у справі, в тому числі із зазначенням прізвищ та ініціалів суддів, секретаря, обвинувача, захисника, підсудного, потерпілого та інших викликаних до суду осіб.

В обов'язковому порядку вказується запобіжний захід, застосований до підсудного на момент розгляду кримінальної справи. Дії суду від відкриття до закриття відображаються у тій послідовності, в якій вони дійсно мали місце.

Крім цього, в протоколі зазначаються усі заяви, заперечення, клопотання учасників процесу, а також докладний зміст записаних від

першої особи показань підсудного, потерпілого, свідків, пояснень спеціалістів, відповідей експерта на усні запитання.

В протоколі позначаються основний зміст ухвал і постанов, які виносить суд до видалення до нарадчої кімнати. Якщо ці рішення приймаються в нарадчій кімнаті, то в протоколі вказуються час видалення суду і повернення його до залу судового засідання, факт проголошення процесуального документа і приєднання його до матеріалів кримінальної справи.

З огляду на те, що для забезпечення прав осіб, які беруть участь у справі, важливе значення має роз'яснення кожному із них наданих законом прав, це має знайти відображення в протоколі: кому, ким, які права було роз'яснено. На ці обставини прокурор при ознайомленні з протоколом також повинен звертати увагу.

Показання осіб, які допитуються в суді, повинні бути викладено максимально докладно, з фіксацією питань, що ставилися, і одержання відповідей, оскільки з'ясовані під час допиту фактичні обставини є доказами, на підставі яких суд постановляє вирок. Якщо судом проводились огляд місця подій, речових доказів, оголошення документів, пред'явлення для впізнавання та інші слідчі дії, це обов'язково докладно заноситься до протоколу.

У протоколі фіксуються послідовність і короткий зміст судових дебатів; з цих записів має бути видно позицію кожного учасника дебатів у кримінальній справі.

Факт проголошення вироку, порядок і строки його оскарження в апеляційному порядку також відображаються в протоколі судового засідання.

Якщо судовий процес фіксувався за допомогою звукозаписуючої апаратури чи інших технічних засобів (ст. 87^1 КПК), то про це вказується у протоколі судового засідання. При цьому у протоколі судового засідання зазначається технічна характеристика звукозаписуючого технічного засобу та носіїв інформації. Носії інформації, на яких зафіксовано судовий процес, зберігаються у справі.

Правовим засобом реагування прокурора на недоліки протоколу судового засідання є принесення письмового зауваження.

Згідно із законом (ст. 88^1 КПК) зауваження щодо протоколу судового засідання мають право подати учасники судового розгляду, вказавши на його неправильність чи неповноту. Головуючий розглядає зауваження на протокол і в разі згоди з ними посвідчує їх правильність. При незгоді головуючого із зауваженнями вони виносяться на розгляд судового засідання. Про час розгляду зауважень повідомляються всі учасники судового розгляду, але їх нез'явлення не перешкоджає роз-

гляду зауважень. У судовому засіданні заслуховуються пояснення осіб, які подали зауваження, думки інших учасників судового розгляду; за необхідності відтворюється технічний запис процесу, якщо він здійснювався; опитуються особи, щодо змісту показань яких подано зауваження. Суддя — постановою, а суд — ухвалою за наявності для цього підстав задовольняють чи відхиляють зауваження. Зауваження повинні бути розглянуті не пізніше п'яти днів з дня їх надходження до суду.

Зауваження на протокол, постанова чи ухвала про їх розгляд приєднуються до справи. Зауваження на протокол, подані з порушенням строків, постановою головуючого залишаються без розгляду і приєднуються до справи. При розгляді зауважень на протокол на вимогу сторін чи за ініціативою суду може бути відтворений технічний запис судового процесу (ст. 88^2 КПК).

Якщо прокурор не згоден з постановою (ухвалою) суду, який відхилив зауваження на протокол судового засідання, він може на підставі ст. 347 КПК зробити окреме подання. Строк подачі такого акта реагування визначається в 15 діб з моменту проголошення вироку.

Таким чином, правовим засобом реагування прокурора на порушення закону при оформленні протоколу судового засідання є його зауваження на протокол, а також окреме подання. Як свідчить практика, прокурори майже не подають своїх зауважень на протоколи судових засідань. Це пояснюється їх формальним підходом до ознайомлення з цим важливим процесуальним документом суду, на підставі якого апеляційна та касаційна інстанції оцінюють законність та обґрунтованість судових рішень.

Пленум Верховного Суду України в постанові від 25 грудня 1985 р. № 11 «Про додержання судами України процесуального законодавства, яке регламентує судовий розгляд кримінальних справ» (із змінами, внесеними постановами від 4 червня 1993 р. № 3 та від 3 грудня 1997 р. № 12) звертає увагу суддів на суворе додержання вимог ст.ст. 87, 88 КПК України. При цьому Пленум рекомендує апеляційним інстанціям при розгляді справ ретельно перевіряти додержання вимог кримінально-процесуального законодавства, не залишати без реагування жодного випадку таких порушень (п.п 21, 22).

§ 5. Апеляційне подання прокурора

Згідно з ст. 35 Закону «Про прокуратуру» прокурор повинен своєчасно вжити передбачених законом заходів щодо усунення порушень

закону, від кого б вони не виходили. Такі ж вимоги передбачено і в ст. 25 КПК. Це означає, що прокурор міста, району повинен організувати роботу з підтримання державного обвинувачення таким чином, щоб на кожне незаконне та необґрунтоване рішення суду був акт прокурорського реагування — внесено апеляційне або окреме подання до апеляційного суду. Особи, які мають право вносити апеляцію на незаконне та необґрунтоване рішення суду, конкретно визначаються законом. Стаття 348 КПК надає право на апеляцію «прокурору, який брав участь у розгляді справи судом першої інстанції, а також прокурору, який затвердив обвинувальний висновок — у межах обвинувачення, що підтримав прокурор, який брав участь у розгляді справи судом першої інстанції». У Законі «Про прокуратуру» також закріплено питання про внесення апеляції на незаконні та необґрунтовані судові рішення. Закон у ст. 37 визначає коло посадових осіб прокуратури, які мають право внести апеляцію: «Право внесення апеляційного, касаційного і окремого подання на вирок, рішення, ухвалу і постанови судів надається прокурору і заступнику прокурора в межах їх компетенції, незалежно від їх участі в розгляді справи в суді першої інстанції. Помічники прокурора, прокурори управлінь і відділів можуть внести апеляційні, касаційні і окремі подання тільки у справах, в розгляді яких вони брали участь». Отже, помічник прокурора має право внести апеляційне подання тільки зі справи, в якій він брав участь. Заступнику прокурора таке право надається, якщо він по справі підтримував обвинувачення або затверджував обвинувальний висновок.

Нормами КПК (ст. 355) передбачено, що подання прокурора на вирок, постанову або ухвалу суду до початку розгляду справи в апеляційному суді може бути відкликано особою, яка подала апеляцію, тобто прокурором, який підтримував обвинувачення, або тим, який затвердив обвинувальний висновок. У законодавчому порядку не визначено, чи потрібно мотивувати відкликання подання із апеляційного суду. Деякі апеляційні суди вимагають, щоб відкликання подання було вмотивованим. Гадаємо, такі вимоги відповідають інтересам прокуратури. Тільки такий підхід до вирішення прокурором питання про принесення апеляційного чи окремого подання може бути більш відповідальним і обґрунтованим.

Недоліки апеляційного чи окремого реагування на незаконні та необґрунтовані судові рішення з кримінальних справ пояснюються тим, що не завжди правильно і вміло організована робота з підготовки судових процесів та участі в них.

Практика свідчить, що позитивні наслідки досягаються тоді, коли прокурор проявляє принциповість та наполегливість у відстоюванні своєї позиції по кримінальній справі, в розгляді якої він брав участь, своєчасно і уважно знайомитися з протоколом судового засідання і рішенням по справі. Обов'язок перевіряти законність і обґрунтованість судових рішень у визначений законом апеляційний строк, а це 15 діб, покладено на державного обвинувача. Рішення суду по справі стає йому відомим з моменту його проголошення, однак це не звільняє його від необхідності перевіряти законність і обґрунтованість цього рішення. У разі незгоди з рішенням суду прокурор зобов'язаний внести апеляційне або окреме подання.

При ознайомленні з протоколом судового засідання прокурор повинен звернути увагу на правильність вирішення питань, які виникали під час судового розгляду, а також додержання правил проведення судових дій: допитів, огляду речових доказів, призначення та проведення експертизи, огляду місця події та інших слідчих дій.

Важливим моментом є перевірка законності та обґрунтованості вироку щодо правильності кваліфікації злочину, в учиненні якого підсудний був визнаний винним, а також відповідність покарання ступеню суспільно небезпечних дій, обставинам, які пом'якшують або обтяжують відповідальність засудженого, і даних, що характеризують його особу.

Якщо по справі надійшла апеляційна скарга, то прокурору при підготовці апеляційного подання необхідно врахувати докази, викладені у скарзі.

Виявлені при перевірці законності й обґрунтованості вироку перелічені та інші обставини дають змогу прокурору прийняти обґрунтоване рішення щодо внесення апеляційного подання. Слід відзначити, що невжиття заходів реагування на незаконні судові рішення відповідно до вимог КПК розцінюється як неналежне виконання службових обов'язків працівниками прокуратури. Прокурору також необхідно приділити увагу процесуальним строкам, які регламентують діяльність суду при призначенні і розгляді кримінальних справ. При виявленні фактів грубого порушення суддями процесуальних строків прокурор у апеляційному поданні повинен порушувати перед апеляційною інстанцією питання про винесення окремих ухвал щодо відповідних суддів. Крім того, прокурору доцільно у випадках тяганини при судовому провадженні з кримінальних справ звертатися з поданням до кваліфікаційної комісії суддів загальних судів. Таке подання надсилається в комісію

через прокуратуру області. Реагування прокурора на факти порушення судом норм КПК цілком відповідає принципам діяльності органів прокуратури (ст.ст. 6, 35 Закону «Про прокуратуру»).

Правовими підставами по оскарженню вироків, ухвал та постанов суду, що набрали законної сили по кримінальних справах, є ст. 37 Закону «Про прокуратуру» та ст. 384 КПК.

Згідно з ст. 384 КПК касаційні подання на вироки, ухвали і постанови апеляційного суду, постановлені ним як судом першої інстанції, має право внести прокурор, який брав участь у розгляді справи судом першої чи апеляційної інстанції, або прокурор, який затвердив обвинувальний висновок. Касаційне подання на вироки, постанови апеляційного суду, постановлені ним в апеляційному порядку, має право вносити прокурор, який брав участь у розгляді справи судом першої чи апеляційної інстанції, а також Генеральний прокурор України та його заступники, прокурор АРК, прокурор області, міст Києва і Севастополя, прирівняні до них прокурори та їх заступники в межах їх повноважень — незалежно від їх участі в розгляді судом першої чи апеляційної інстанції. За чинним КПК (ст. 386) касаційне подання на вироки, ухвали і постанови апеляційного суду, постановлені ним як судом першої інстанції, можуть бути внесені протягом одного місяця з моменту проголошення вироку чи оголошення ухвали або постанови, які оскаржуються.

Касаційне подання на вироки і постанови апеляційного суду, постановлені ним в апеляційному порядку, а також районного (міського), міжрайонного судів, військових судів гарнізонів, ухвали апеляційного суду, постановлені щодо цих вироків та постанов, може бути внесено протягом шести місяців з моменту набрання ними законної сили.

Згідно з ст. 390 КПК та ст. 40 Закону «Про прокуратуру» касаційне подання на вирок, ухвалу та постанову суду може бути доповнене або змінене прокурором, який їх вніс, а також прокурором вищого рівня до початку розгляду справи в касаційній інстанції.

При розгляді справи в касаційній інстанції прокурор повинен сприяти виконанню вимог закону про всебічний, повний та об'єктивний розгляд справи і ухваленню законного й обґрунтованого рішення.

Помилка, що її припустився суд першої інстанції під час вирішення справи, яка не виправлена апеляційною та касаційною інстанціями або ж ними допущена, має бути виправлена шляхом перегляду судових рішень в порядку виключного провадження (ст. 400^4 КПК).

§ 6. Облік роботи з підтримання державного обвинувачення в суді

Облік роботи — це важливий елемент правильної організації діяльності органів прокуратури. Достовірна, об'єктивна та цілісна статистична інформація дає змогу прокурору правильно спрогнозувати та оцінити стан справ, накреслити заходи щодо зміцнення законності по підтриманню державного обвинувачення в суді, поліпшити організацію роботи.

Облік роботи з підтримання державного обвинувачення в суді здійснюється у кожній прокуратурі міста, району. В канцелярії прокуратури заведено окремий наряд, в якому повинні знаходиться документи, що відображають роботу прокурорів, які беруть участь у розгляді судом кримінальних справ.

Особливу увагу необхідно приділяти правильному оформленню державними обвинувачами наглядових проваджень по справах, розглянутих за їх участю. В наглядовому провадженні повинні знаходитися, крім копій матеріалів, прийнятих під час дізнання та досудового слідства, процесуальних рішень, документи, які використовувались при підтриманні державного обвинувачення, копії чи витяг з документів, які містять основні докази, на яких ґрунтується обвинувачення, а також в обов'язковому порядку матеріали із записами вивчення кримінальної справи, використані при її попередньому розгляді і державним обвинувачем при підтриманні державного обвинувачення.

У наглядовому провадженні також мають бути: план судового слідства, записи про його хід із зазначенням змісту досліджених доказів, копії постанов про відмову від обвинувачення, текст або тези судової промови, довідка про ознайомлення з протоколом судового засідання та апеляціями інших учасників процесу, довідка про результати розгляду справи судом з висновками про законність вироку (постанови, ухвали), погоджена з керівником прокуратури, копії документів прокурорського реагування на судові рішення, копії судових рішень. Цей перелік є обов'язковим для кожного обвинувача, який зобов'язаний наповнити цими матеріалами кожне наглядове провадження з кримінальної справи, в якій він підтримував державне обвинувачення.

З наведених матеріалів, що зосереджуються у наглядовому провадженні, доцільно приділити особливу увагу документам, які розроблені практикою і, на наш погляд, підсумовують діяльність прокурора з підтримання державного обвинувачення, зокрема: а) довідці про результати

розгляду справи судом з висновком про законність вироку (постанови, ухвали); б) довідці про ознайомлення з протоколом судового слідства та апеляціями по справі. Цей обов'язок кожного державного обвинувача, який протягом строків на оскарження судових рішень, які не набрали законної сили, повинен знайомитись з матеріалами справ та протоколами судового слідства, апеляційними та касаційними скаргами на такі рішення, на які необхідно подавати письмові зауваження та заперечення. В обов'язковому порядку він повинен перевірити правильність записів у протоколі судового засідання щодо своєї позиції. Такі вимоги зумовлені тим значенням, який має протокол судового засідання як важливий процесуальний документ кожної кримінальної справи. На підставі цього процесуального документа апеляційна та касаційні інстанції роблять висновки про додержання порядку судового розгляду по справі в суді першої інстанції та відповідність її розгляду вимогам закону.

Довідка про результат розгляду справи судом з висновком про законність вироку (постанови, ухвали) погоджується з керівником прокуратури.

У довідці державний обвинувач вказує прізвище підсудного, статтю КК, пред'явлену за обвинувальним висновком, яку запропонував у судовому засіданні прокурор, та його пропозицію щодо міри покарання, а також статтю КК і міру покарання, що визначив суд. Крім цього, в довідці зазначаються коротко фабула справи, сума заподіяної матеріальної шкоди, розмір заявленого цивільного позову, а також позиція прокурора і рішення суду з цього позову. В довідці відзначаються недоліки, допущені при досудовому розслідуванні. Закінчується довідка висновком державного обвинувача про законність прийнятого судом рішення по кримінальній справі. Таким чином, довідка державного обвинувача про результати розгляду кримінальної справи дає змогу з'ясувати його позицію в судовому засіданні, а також зробити висновок про якість не тільки підтримання державного обвинувачення, а й досудового слідства. Крім того, довідки можуть бути використані при проведенні аналізу та узагальнення стану законності при підтриманні державного обвинувачення і розслідуванні кримінальних справ. Довідка з висновками про законність вироку (постанови, ухвали) суду доповідається прокурору міста, району або його заступнику, який у письмовій формі визначає свою позицію — погоджується або не погоджується з результатами розгляду справи.

У наглядових провадженнях повинні бути також матеріали, які свідчать про підготовку прокурора до попереднього розгляду спра-

ви у суді. На цій стадії розгляду справи прокурору необхідно мати відповідні записи з посиланнями на аркуші справи, з тим щоб він у своїй доповіді стосовно можливості призначення справи до судового розгляду міг чітко викласти свою позицію з питань, які з'ясовує суд при попередньому розгляді справи (ст. 237 КПК). За результатами попереднього розгляду справи прокурор також складає довідку, де поряд з такими питаннями, як місце, дата і яка справа розглядається, хто суддя, захисник, яку міру запобіжного заходу обрано обвинуваченому, вказує рішення судді по справі (ст. 244 КПК). Якщо справа призначена до судового розгляду, то у довідці вказується на яку дату, а також який запобіжний захід залишився у підсудного.

Організація роботи з підтримання державного обвинувачення в суді вимагає належного обліку. Відповідно до Інструкції про порядок ведення первинного обліку роботи прокурора, затвердженої наказом Генерального прокурора України від 31 березня 2005 р. № 20 в прокуратурах міст, районів, крім наглядових проваджень, існують такі форми первинного обліку участі прокурора у розгляді кримінальних справ: а) книга обліку участі прокурора у розгляді справ з обвинувальними висновками; б) книга обліку участі прокурора у розгляді справ з питань виконання вироків, застосування примусових заходів медичного і виховного характеру.

Таким чином, визначений облік роботи з підтримання державного обвинувачення дає змогу прокурору міста, району мати достовірну інформацію про стан виконання своїх функціональних обов'язків кожним працівником прокуратури, який підтримував державне обвинувачення в суді. Крім цього, використовуючи дані обліку, прокуратура має можливість узагальнювати та аналізувати стан законності з кримінальних справ, які розслідувалися органами дізнання та досудового слідства, і розглянуті в судових засіданнях. Цей інформаційний матеріал прокурорам необхідно використовувати й у своїй практичній діяльності, що дозволить підвищити ефективність нагляду за законністю розслідування кримінальних злочинів, а також підвищити якість підтримання державного обвинувачення в суді.

Матеріали узагальнень і аналізів можна використовувати при проведенні занять, семінарів, а також при внесенні актів прокурорського реагування на адресу керівників слідчих органів. На підставі цих матеріалів прокурор може проводити координаційні наради, на яких обговорюється стан законності в діяльності органів дізнання та досудового слідства.

Розділ VII. Організація роботи по представництву прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді

§ 1. Сутність і завдання представництва прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді

У Конституції України (ст. 121) передбачено функцію представництва прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом. Ця функція є новою для прокурорської діяльності, оскільки раніше подібних обов'язків на прокуратуру на конституційному рівні не покладалося. В той же час слід зазначити, що прокурор і раніше виступав як представник держави, юридичних осіб і громадян, захищаючи їхні права та інтереси в суді. Однак його діяльність була складовою частиною наглядової функції.

Новизна представницької функції, яка зазначена також в ч. 2 ст. 5 Закону «Про прокуратуру», полягає в тому, що правове становище прокурора, яким він наділений у цивільному, господарському й адміністративному судочинстві, визначається в його конституційному статусі як суб'єкта представництва інтересів громадянина або держави в суді. Держава, визнаючи важливе значення прокуратури у реалізації положень Конституції про захист у судовому порядку прав громадян, порушених незаконними діями або бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, а також по відшкодуванню державі матеріальних збитків, закріпила у Конституції України за прокуратурою функцію представництва. Незважаючи на те що функцію представництва не конкретизовано, прокуратура активно її реалізує як норму прямої дії. Цьому сприяють і норми ЦПК, ГПК і КАС.

Закон «Про прокуратуру» (ст. 36[1]) визначає, що «представництво прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді полягає у здійсненні прокурорами від імені держави процесуальних та інших дій, спрямованих на захист у суді інтересів громадянина або держави у випадках, передбачених законом». Формами представництва, що означає реалізацію представницької функції, є: 1) звернення до суду з заявами або позовами з метою захисту інтересів громадянина чи держави або про визнання незаконними правових актів, дій чи рішень органів і посадових осіб; 2) участь прокурора в суді при розгляді цивільних і господарських справ про захист прав і законних інтересів окремих громадян або держави; 3) внесення апеляційного, касаційного подання на судові рішення або заяв про їх перегляд за нововиявленими обставинами і участь у цих переглядах (ст. 36[1] Закону «Про прокуратуру»).

Представництво прокурором інтересів громадян або держави в суді — це одна з важливих гарантій забезпечення захисту їх інтересів. Приводами для дій прокурора щодо здійснення представництва можуть бути:

1) звернення до прокуратури громадян;

2) звернення до прокуратури юридичних та посадових осіб;

3) повідомлення в засобах масової інформації;

4) власна ініціатива прокурора.

Таким чином, прокурор звертається до суду, у тому числі адміністративного або господарського суду за захистом прав і законних інтересів громадян, держави, а також підприємств й інших юридичних осіб, коли цього вимагає охорона державних інтересів. Такі повноваження прокурора закріплено в ст. 20 Закону «Про прокуратуру», де передбачено, що при виявленні порушень закону він або його заступник у межах своєї компетенції мають право «звертатись до суду з заявами про захист прав і законних інтересів громадян, держави, а також підприємств та інших юридичних осіб». Таке право прокурора регламентоване у ст. 45 ЦПК, і ст.ст. 2, 29 ГПК, а також ст.ст. 60, 61 КАС.

Здійснюючи захист прав і законних інтересів громадян і держави, прокурор представляє їх інтереси перед відповідними органами (органами державної влади, правоохоронними органами, підприємствами, установами, організаціями), які правомочні усунути порушення закону і поновити порушені права. Тобто представництво прокуратури — це правовідносини, в силу яких прокурор (представник) виступає в суді

від імені держави або громадянина по захисту порушених прав, свобод та інтересів. Представництво — це ефективний інструмент реалізації правоохоронної місії прокуратури і його завдання — забезпечити законність у державі, захищати права та свободи громадян і державні інтереси.

Отже, представництво прокуратурою інтересів громадян і держави в суді слід розглядати як напрямок прокурорської діяльності, що одержала статус конституційної функції прокуратури. Характерно, що ця діяльність прокуратури, як уже було сказано, тісно пов'язана з діяльністю по нагляду за додержанням і застосуванням законів (загальним наглядом). Необхідно виділити низку особливостей такого представництва: по-перше, представництво ґрунтується безпосередньо на нормі Конституції України, в той час як інші представництва здійснюються на підставі доручень, адміністративних або законодавчих актів; по-друге, особливістю прокурорського представництва є те, що його здійснює орган, який не має свого інтересу і завжди виступає на захист законності.

Суб'єктами реалізації представництва інтересів громадян і держави, а також контролю за його здійсненням є:

а) Генеральний прокурор України та його заступники, а також прокурори Управління представництва інтересів громадян і держави в судах, Головного управління військових прокуратур Генеральної прокуратури України;

б) прокурори Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя; військових регіонів і Військово-Морських Сил;

в) прокурори міських, районних, міжрайонних прокуратур, військових прокуратур гарнізонів та інших спеціалізованих прокуратур.

Предметом прокурорського звернення до суду (заяви або позову) можуть бути: 1) незаконні акти органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які прокурор пропонує переглянути в судовому порядку; 2) протиправні дії, які прокурор пропонує припинити, або вчинити дії, передбачені законом, тому прокурор пропонує виконати їх за допомогою судового рішення; 3) моральна та матеріальна шкода, заподіяна порушеннями, яку прокурор пропонує відшкодувати судовим рішенням.

Таким чином, прокурор, виконуючи представницьку функцію у своїй діяльності, вирішує головне завдання, яке передбачає захист прав, свобод і законних інтересів громадян та інтересів держави. Реалізацію функції представництва він здійснює, як уже зазначалося, у

кількох формах. Слід підкреслити, що дві форми — досудове провадження, яке включає в себе підготовку і звернення до суду з заявами та позовами, а також участь у розгляді в судах цивільних, адміністративних або господарських справ — є обов'язковими складовими елементами функції представництва. Третя форма — внесення апеляційного та касаційного подання або заяви про перегляд за нововиявленими та винятковими обставинами — застосовується прокурором тоді, коли виникають певні обставини при розгляді справ у суді.

§ 2. Організація роботи з виконання функції представництва

Організація роботи з виконання функції представництва в кожній міській, районній прокуратурі починається з розподілу службових обов'язків між працівниками прокуратури. Чіткий, добре продуманий розподіл службових обов'язків є обов'язковою умовою, що сприяє ефективності роботи, підвищенню персональної відповідальності кожного працівника за остаточний результат. При цьому прокурору міста, району необхідно враховувати, що розподіл службових обов'язків по здійсненню представницької функції має деякі особливості. Керівник прокуратури при розподілі службових обов'язків ураховує стан законності, кількість оперативних працівників, а також обсяг роботи на даному напрямку прокурорської діяльності. Крім цього, слід ураховувати особливості виконання представницької функції. Закріплення наказом за цим напрямком прокурорської діяльності одного або двох оперативних працівників не забезпечує в повному обсязі виконання ними службових обов'язків, особливо тих, які стосуються досудової підготовки матеріалів і пред'явлення позовів до суду, в тому числі до господарського суду.

Враховуючи особливості здійснення функції представництва, яка виражається в двох формах: звернення до суду та участі прокурора у розгляді в судах цивільних, адміністративних та господарських справ, роботу з її здійснення слід організовувати відповідно до кожної форми.

Такі обставини вимагають від прокурора в наказі про розподіл службових обов'язків передбачити оперативних працівників, відповідальних за виконання кожної форми представництва.

У практичній діяльності є різні варіанти розподілу обов'язків. Позитивною є практика, коли прокурори у наказі про розподіл службо-

вих обов'язків за цим напрямком діяльності закріплюють одного-двох оперативних працівників, які займаються підготовкою позовів до суду і беруть участь при їх розгляді, а всі інші працівники, крім виконання основних обов'язків, також займаються підготовкою матеріалів і позовів до суду. Це особливо стосується тих працівників, які здійснюють нагляд за додержанням і застосуванням законів, нагляд за додержанням законів органами, що проводять дізнання та досудове слідство, а також тих, які підтримують у судах державне обвинувачення.

Так, помічники прокурора, які за своїми службовими обов'язками здійснюють на об'єктах перевірку додержання і застосування законів, завжди виявляють факти порушень законів, що стосується соціальних і майнових прав громадян, а також заподіяння збитків державі. За наявності таких порушень законів обов'язок прокурора або його заступника — звернутись до суду з заявою або позовом про захист прав і законних інтересів громадян, держави, а також підприємств та інших юридичних осіб. При здійсненні нагляду за додержанням законів органами дізнання та досудового слідства працівники прокуратури перевіряють матеріали, по яких відмовлено в порушенні кримінальної справи або провадження по справі закрито, при цьому виявляють осіб, які не відшкодували збитки, завдані державним організаціям або громадянам. У таких випадках ці працівники прокуратури також можуть підготувати матеріали і позовні заяви до суду.

Одночасно, на практиці широко відомі випадки, коли працівники прокуратури при підготовці до підтримання державного обвинувачення оформляють позовні заяви, які потім заявляють у суді. Трапляються випадки, коли слідчі прокуратури при розслідуванні злочинів, заподіяної шкоди державі також готують матеріали для пред'явлення позовів до суду. В роботі з підготовки матеріалів та позовів широко використовуються і матеріали цивільних, господарських справ та справ про адміністративне правопорушення.

Отже, такий розподіл службових обов'язків працівників прокуратури міста, району дає змогу раціонально використовувати їх можливості при виконанні обов'язків на закріплених за ними напрямках прокурорської діяльності. Запропонований розподіл службових обов'язків також дозволяє прокурору успішно вирішувати одну із складних та значних за обсягом частин представництва — підготовку матеріалів і позовних заяв до суду. При вирішенні питань про підготовку матеріалів і позовів до суду необхідно враховувати низку вимог законодавчого та відомчого характеру, що регламентують цю діяльність.

Перш за все у законодавчому порядку визначено підстави, що дають змогу прокурору звертатися до суду з позовними заявами. У ст. 36[1] Закону «Про прокуратуру» передбачено, що підставою представництва у суді інтересів громадянина є його неспроможність через фізичний чи матеріальний стан, похилий вік або з інших поважних причин самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження, а інтересів держави — наявність порушень або загрози порушень економічних, політичних та інших державних інтересів внаслідок протиправних дій (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб, що вчиняються у відносинах між ними або державою.

На підставі представництва громадян у суді загальної юрисдикції прокурор, керуючись ст. 45 ЦПК, має право звертатися до суду із заявами на захист прав і законних інтересів громадян, які неспроможні самостійно захищати свої права або реалізовувати процесуальні повноваження. Коло осіб, соціальні та майнові права яких потребують захисту, в законодавчому і відомчому актах у повному обсязі не визначено. До категорії цих громадян слід віднести: інвалідів, неповнолітніх, громадян похилого віку, а також інших, які неспроможні самостійно захистити свої права. Якщо визначення громадян, які є неповнолітніми, похилого віку або інвалідами, зрозуміле і не потребує пояснень, то категорію громадян, неспроможних самостійно захищати свої права або реалізовувати процесуальні повноваження, прокурору треба визначати самостійно.

Це означає, що у кожному конкретному випадку він вирішує, чи здатний громадянин самостійно захищати свої права і законні інтереси в суді чи йому необхідна допомога. Тому визначення категорії громадян, неспроможних захищати свої права і реалізовувати процесуальні повноваження, цілком віддається на розсуд самого прокурора. Як свідчить практика, помилок у визначенні цієї категорії громадян прокурори не припускаються. До цієї категорії громадян вони відносять тих, хто неспроможний через фізичний і матеріальний стан або з інших поважних причин захистити свої порушені права, що оскаржуються, або реалізувати процесуальні повноваження. Це, як правило, люди похилого віку, малозабезпечені, пенсіонери та інші громадяни, які мають доходи нижче від прожиткового рівня.

З огляду на ці обставини доцільно більш докладно розглянути зміст представництва прокуратурою інтересів громадянина або держави. Здійснення прокуратурою цієї функції можна розглядати у

двох аспектах: а) представництво у розгляді судами цивільних і адміністративних справ та б) представництво у розгляді судами господарських справ. Крім цього, при організації роботи з виконання функції представництва необхідно приділити увагу й організації участі прокурора при розгляді судом його позовів та заяв.

Обов'язковою умовою ефективної участі прокурора при розгляді судами цивільних чи господарських справ є добре знання прокурором чинного законодавства. Наше законодавство часто змінюється. Тому необхідно своєчасно стежити за цим. Для цього слід використовувати юридичну літературу, в тому числі журнали «Право України», «Офіційний вісник України», «Вісник прокуратури», «Вісник Верховного Суду України», а також кодекси із змінами і доповненнями, закони України, постанови Пленуму Верховного Суду України та постанови Пленуму Вищого господарського суду України. Поряд з цим в організації участі прокурора в суді мають важливе значення і такі обставини: а) своєчасне повідомлення прокурора судом про призначення справи до розгляду, що дає йому можливість підготуватись до судового процесу; б) ознайомлення прокурора з матеріалами справи, при цьому йому доцільно зробити необхідні витяги із справи, скласти план участі у справі; в) належний облік розглянутих цивільних та господарських справ. Прокурору необхідно вести наглядове провадження, в якому, крім копії позову чи заяви, мають бути матеріали, що стосуються підготовки та участі у судовому засіданні. Прокурорам міського та районного рівнів треба контролювати якість підготовки помічників прокурорів до судових засідань, повноту та своєчасність застосування наданих їм процесуальних повноважень.

§ 3. Представництво прокуратурою інтересів громадянина або держави у розгляді судами цивільних справ

Виконуючи функцію представництва, прокурор звертається до суду з позовом або заявою про захист прав і законних інтересів громадян, прав юридичних осіб, коли порушуються інтереси держави, або про визнання незаконними правових актів, дій чи рішень органів та посадових осіб. Представницька діяльність прокурора не обмежується поданням позовів чи заяв. Значна роль у ній належить безпосередній участі прокурора у розгляді справ, які порушуються за його ініціативою. Відповідно до ст. 45 ЦПК прокурор звертається до суду з

позовними заявами, якщо вони породжують позовне провадження, і з заявами у справах, що виникають з адміністративно-правових відносин, та справах окремого провадження. При підготовці позовної заяви прокурору необхідно:

а) з'ясувати права фізичної чи юридичної особи на самостійне звернення з позовом до суду, в тому числі чи зможе громадянин самостійно захищати свої права і законні інтереси;

б) з'ясувати питання про відповідача, хто повинен ним бути, його точні дані, адресу та ін.;

в) встановити всі обставини, що стосуються підстав та предмета позову, які необхідно підтвердити у позовній заяві доказами. Позовну заяву прокурор складає, чітко додержуючись вимог ст. 119 ЦПК щодо її форми і змісту. При цьому він повинен посилатись на норми матеріального і процесуального права, підзаконні акти, якими регулюються дані правовідносини, і конкретні докази, що додаються до позовних заяв.

Практика свідчить, що позови готують, як правило, помічники прокурора, які за наказом про розподіл службових обов'язків у прокуратурі міста, району відповідають за цей напрямок прокурорської діяльності, а також інші оперативні працівники, якщо наказом такі обов'язки за ними закріплено. Підготовлені позови підписує безпосередньо прокурор чи його заступник, оскільки в їх компетенцію входить право на звернення з позовом до міського чи районного суду.

Участь прокурора у розгляді судами справ, порушених за його позовами та заявами, є обов'язковою.

Завдання прокурора, який бере участь у розгляді в суді цивільних справ, визначається ст. 34 Закону «Про прокуратуру», якою передбачено, що прокурор, «додержуючись принципу незалежності суддів і підкорення їх тільки закону, сприяє виконанню вимог закону про всебічний, повний і об'єктивний розгляд справ та постановленню судових рішень, що ґрунтуються на законі». При цьому необхідно підкреслити, що відповідно до ст. 35 Закону «Про прокуратуру» «прокурор може вступити в справу в будь-якій стадії процесу, якщо цього вимагає захист конституційних прав громадян, інтересів держави та суспільства, і зобов'язаний своєчасно вжити передбачених законом заходів до усунення порушень закону, хоч би від кого вони не виходили. Прокурор має рівні права з іншими учасниками судового засідання. Обсяг і межі повноважень прокурора, який бере участь у судовому процесі, визначається цим Законом і процесуальним законодавством України».

Таким чином, закон надає право прокурору вступити у справу, якщо цього вимагає захист конституційних прав громадян, інтересів держави та суспільства. При цьому прокурор, як і інші учасники судового засідання, на підставі ст.ст. 27, 45, 46 ЦПК має право:

а) знайомитися з матеріалами справи, робити з них витяги, знімати копії з документів, долучених до справи;

б) брати участь у судових засіданнях, досліджувати та подавати докази;

в) давати усні та письмові пояснення і заявляти клопотання;

г) подавати свої доводи, міркування щодо питань, які виникають під час судового розгляду;

д) підтримувати або змінювати позови та заяви, з якими він звернувся до суду, або відмовитися від них.

Одночасно права на укладання мирової угоди він не має. Прокурори всіх рівнів зобов'язані забезпечити участь у розгляді справ, що мають розглядатись за їх участю. При цьому їм необхідно ретельно готуватись до судових засідань, ефективно застосовувати надані процесуальні права, враховувати, що суд розглядає справи у межах заявлених позовних вимог і на підставі наданих суду доказів. Вони зобов'язані активно досліджувати докази, з'ясовувати фактичні обставини справи, додержуватись судової етики, процесуальної позиції у судовому засіданні, в тому числі по суті спору, який вирішується судом, висловлювати свої міркування відповідно до вимог закону та матеріалів справи.

У судових дебатах згідно з ст. 193 ЦПК прокурор повинен узагальнити і проаналізувати дані, розглянуті в судовому засіданні, а також висловити свої пропозиції відносно рішення, яке, на його думку, необхідно прийняти суду. При цьому його висновок має бути аргументованим і таким, що ґрунтується на доказах, досліджених у судовому засіданні. Відповідно до Закону «Про прокуратуру» прокурор зобов'язаний реагувати на незаконні судові рішення, забезпечити своєчасну та якісну підготовку апеляційних, касаційних подань і заяв за нововиявленими та винятковими обставинами.

У значній більшості випадків суди першої інстанції виносять законні й обґрунтовані рішення, але судові помилки в практичній діяльності ще трапляються. Тому апеляційна перевірка судових рішень і ухвал є гарантією здійснення права на судовий захист. Згідно з ст. 292 ЦПК до суб'єктів, які мають право оскарження судових рішень і ухвал, віднесено і прокурора, який брав участь у розгляді справи. Таке визначення відріз-

няється від вимог ст. 37 Закону «Про прокуратуру», яка розширює коло суб'єктів, що мають право реагувати на незаконне рішення суду: «Право внесення апеляційного, касаційного і окремого подання на рішення, ухвали і постанови судів надається прокурору і заступнику прокурора в межах їх компетенції, незалежно від їх участі у розгляді справ у суді першої інстанції. Помічники прокурора, прокурори управлінь і відділів можуть вносити апеляційні, касаційні і окремі подання тільки у справах, в яких вони брали участь». Така неузгодженість щодо суб'єктів, які мають право на апеляцію, вимагає внесення змін до норм ЦПК. Згідно з ст. 294 ЦПК заява про апеляційне оскарження рішення суду першої інстанції подається протягом десяти днів з дня проголошення рішення. Апеляційна скарга (подання) на рішення суду подається протягом двадцяти днів після подання заяви про апеляційне оскарження.

Заяву про апеляційне оскарження ухвали суду першої інстанції може бути подано протягом п'яти днів з дня проголошення ухвали. Апеляційна скарга на ухвалу суду подається протягом десяти днів після подання заяви про апеляційне оскарження. Заяви подаються через суд першої інстанції, який розглядав справу. Апеляційне подання на рішення, ухвалу і постанову суду може бути доповнене або змінене прокурором, який його вніс, а також прокурором вищого рівня до початку розгляду справи судом (ст. 40 Закону «Про прокуратуру»).

За наслідками розгляду скарги на рішення суду першої інстанції апеляційний суд відповідно до ст. 307 ЦПК має право: 1) відхилити апеляційне подання (скаргу) і залишити рішення без змін; 2) скасувати рішення суду першої інстанції і ухвалити нове рішення по суті позовних вимог; 3) змінити рішення; 4) скасувати рішення суду першої інстанції і закрити провадження у справі або залишити заяви без розгляду; 5) повністю або частково скасувати рішення суду першої інстанції і направити справу на новий розгляд до суду першої інстанції. За наслідками розгляду скарги на ухвалу суду першої інстанції апеляційний суд має право: 1) постановити ухвалу про відхилення апеляційної скарги і залишити ухвалу без змін; 2) скасувати ухвалу і постановити нову ухвалу; 3) змінити ухвалу; 4) скасувати ухвалу і передати питання на новий розгляд суду першої інстанції.

Рішення й ухвали у цивільних справах, що набрали законної сили, можуть бути оскаржені прокурором (у межах своєї компетенції) шляхом внесення касаційного подання.

Касаційний перегляд справи — це виключний вид провадження. На відміну від апеляційного перегляду об'єктом тут є постанова суду, що

набрала законної сили. Ініціаторами перегляду є особи, зазначені у ст. 324 ЦПК. Рішення й ухвали, що набрали законної сили, можуть бути оскаржені прокурором шляхом внесення касаційного подання. Генеральний прокурор України, його заступники мають право внести касаційне подання на рішення, ухвалу в цивільній справі, розглянутій у будь-якому суді держави. Прокурори Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя та прирівняні до них прокурори мають право вносити касаційне подання на рішення й ухвали у цивільних справах судів відповідної адміністративної одиниці, яку вони обслуговують. Прокурори міст, районів і прирівняні до них прокурори мають право вносити касаційне подання по справах, в яких вони безпосередньо здійснювали функцію представництва інтересів громадян та держави.

Судом касаційної інстанції згідно з нормами ЦПК є Верховний Суд України. Засобом порушення касаційного провадження є касаційне подання прокурора у випадках, коли, на думку касатора, суд неправильно застосував норми матеріального права або порушив норми процесуального права. Відповідно до ст. 37 Закону «Про прокуратуру» прокурор та його заступник мають право вносити касаційне подання, незалежно від їх участі у розгляді справи в суді першої інстанції, а помічники прокурора, прокурори управлінь і відділів — тільки в справах, у розгляді яких вони брали участь.

Касаційне подання (скарга) подається безпосередньо до суду касаційної інстанції (ст. 327 ЦПК). Прокурор може вносити касаційне подання протягом двох місяців з дня набрання законної сили рішенням апеляційного суду. В разі пропущення строку на касаційне подання з поважних причин суд за заявою прокурора може поновити цей строк, але не більш як у межах одного року з дня виникнення права на касаційне оскарження (п. 2 ст. 325 ЦПК).

Прокурор, який вніс касаційне подання, та вищестоящий прокурор мають право доповнити чи змінити його до початку розгляду справи судом, а прокурор, який вніс подання, має також право його відкликати або відмовитись від нього протягом усього часу розгляду справи. Суд касаційної інстанції виносить ухвали та рішення.

Згідно з ст. 344 ЦПК ухвалою вирішуються питання про: 1) відхилення касаційної скарги і залишення судових рішень без змін;

2) скасування судових рішень із передачею справи на новий розгляд;

3) скасування судових рішень із закриттям провадження у справі або залишенням заяви без розгляду;

4) скасування судових рішень і залишення в силі судового рішення, що було помилково скасоване апеляційним судом;

5) відхилення касаційної скарги і залишення ухвали без змін;

6) зміну ухвали або скасування ухвали з направленням справи на новий розгляд або вирішення питання по суті.

Рішення або ухвали суду касаційної інстанції набирають законної сили з моменту їх проголошення (ст. 349 ЦПК).

В той же час чинне законодавство передбачає перегляд рішень, ухвал, що набрали законної сили у зв'язку з нововиявленими та винятковими обставинами. Прокурор, здійснюючи представництво в суді інтересів громадян та держави, за наявності для того підстав зобов'язаний використовувати своє право на внесення заяви про перегляд рішень і ухвал судів першої інстанції, апеляційної та касаційної інстанцій за новоявленими та винятковими обставинами. Стаття 361 ЦПК передбачає чотири підстави перегляду рішень, ухвали суду чи судового наказу в зв'язку з нововиявленими обставинами:

1) істотні для справи обставини, що не були і не могли бути відомі особі, яка звертається із заявою, на час розгляду справи;

2) встановлення вироку суду, що набрав законної сили, завідомо неправдиві показання свідків, завідомо неправильний висновок експерта, завідомо неправильний переклад, фальшивість документів або речових доказів, що потягли за собою ухвалення незаконного або необґрунтованого рішення;

3) скасування судового рішення, яке стало підставою для ухвалення рішення чи постановлення ухвали, що підлягають перегляду;

4) встановлена Конституційним Судом України неконституційність закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого судом при вирішенні справи, якщо рішення суду ще не виконане.

Підстави для перегляду справи за винятковими обставинами передбачено ст. 354 ЦПК: 1) виявлення неоднакового застосування судами касаційної інстанції одного і того самого положення закону; 2) визнання судового рішення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, таким, що порушує міжнародні зобов'язання України. Скарга (подання) може бути подані протягом одного місяця з дня відкриття виняткових обставин (ст. 355 ЦПК). Заяви про перегляд у зв'язку з нововиявленими обставинами можуть бути подані сторонами та іншими особами, які беруть участь у справі, протягом трьох місяців з дня встановлення обставини, що є підставою для перегляду (ст. 362 ЦПК).

Рішення, ухвали чи судовий наказ переглядаються у зв'язку з нововиявленими обставинами судом, який їх ухвалив, постановив ухвалу або видав судовий наказ (ст. 363 ЦПК). Порядок провадження у зв'язку з винятковими обставинами регламентується ст. 357 ЦПК, яка передбачає розгляд справ колегією суддів Судової палати у цивільних справах Верховного Суду України або колегією суддів на спільному засіданні відповідних судових палат Верховного Суду України під головуванням голови Верховного Суду України чи одного з його заступників.

§ 4. Представництво прокуратурою інтересів громадянина або держави у розгляді судами адміністративних справ

Прокурор, виконуючи функцію представництва, може звертатися до адміністративного суду із адміністративними позивами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб і брати участь у цих справах. При цьому він, здійснює в суді представництво інтересів громадянина або держави в порядку, встановленому Законом «Про прокуратуру», КАС та іншими законами, на будь-якій стадії адміністративного процесу (ст. 60 КАС). Вирішуючи питання про підготовку адміністративного позову, він повинен враховувати компетенцію адміністративних судів, а також підсудність адміністративних справ, які закріплені у КАС. Стаття 17 КАС визначає, що компетенція адміністративних судів поширюється на:

1) спори фізичних та юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності;

2) спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби;

3) спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень, а також спори, які виникають з приводу укладання та виконання адміністративних договорів;

4) спори та звернення суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених законом;

5) спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму.

При цьому у ст. 3 КАС визначено поняття термінів, які вживаються в КАС, у тому числі у ст. 17, що дозволяє прокурору чітко з'ясувати,

які спори належать до компетенції адміністративних судів. У КАС наведено терміни в такому значенні:

1) адміністративний суд — це суд загальної юрисдикції, до компетенції якого КАС віднесено розгляд і вирішення адміністративних справ;

2) адміністративний позов — звернення до адміністративного суду про захист прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах;

3) суб'єкт владних повноважень — орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень;

4) публічна служба — діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування.

Поряд з цим у ст. 17 КАС визначено також публічно-правові справи, на які не поширюється компетенція адміністративних судів. Це такі справи:

1) що віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України;

2) що належить вирішувати в порядку кримінального судочинства;

3) про накладення адміністративних стягнень;

4) щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) об'єднання громадян віднесені до його внутрішньої діяльності або виключної компетенції.

У КАС визначено і підсудність адміністративних справ (ст. 18).

1. Місцевим загальним судам як адміністративним судам підсудні:

а) адміністративні справи, в яких однією зі сторін є орган чи посадова особа місцевого самоврядування, посадова чи службова особа органу місцевого самоврядування, крім тих, які підсудні окружним адміністративним судом;

б) усі адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності.

2. Окружним адміністративним судам підсудні адміністративні справи, в яких однією зі сторін є орган державної влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, їх посадова чи службова особа, крім справ з приводу їх рішень, дій чи бездіяльності у справах про адміністративні проступки.

3. Справи щодо оскарження дій або бездіяльності посадових чи службових осіб місцевих органів виконавчої влади розглядаються і вирішуються місцевим загальним судом як адміністративним судом або окружним адміністративним судом за вибором позивача.

4. Вищому адміністративному суду України як суду першої і останньої інстанції підсудні справи:

а) щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму;

б) щодо скасування реєстрації кандидата на пост Президента України.

5. У разі невизначеності КАС предметної підсудності адміністративної справи така справа розглядається місцевим адміністративним судом за вибором позивача.

Адміністративне судочинство здійснюється як суддею одноособово, так і колегією суддів. Так, усі адміністративні справи в суді першої інстанції розглядаються і вирішуються суддею одноособово (ст. 23 КАС), а адміністративні справи, предметом оскарження в яких є рішення, дії чи бездіяльність Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади, Національного банку України, їхньої посадової чи службової особи, виборчої комісії (комісії з референдуму), члена цієї комісії, розглядаються і вирішуються в окружному адміністративному суді колегією у складі трьох суддів (ст. 24 КАС).

Завдання прокурора, який бере участь у розгляді в суді адміністративних справ, такі самі, як і при розгляді цивільних та господарських справ і визначаються ст. 34 Закону «Про прокуратуру».

Діяльність прокурора в адміністративному судочинстві включає: а) участь у розгляді судом адміністративного позову; б) внесення апеляційних та касаційних подань і про перегляд судових рішень за винятковими та нововиявленими обставинами. Обсяг повноважень прокурора, який бере участь у адміністративному судочинстві, визначається ст. ст. 49, 60, 61 КАС. Прокурор має право оскаржити рішення адміністративного суду в апеляційному порядку (ст. 18 КАС). Перегляд судових рішень в апеляційному порядку здійснюється колегією у складі трьох суддів. Відповідно до ст. 198 КАС апеляційна інстанція має право: 1) залишити апеляційну скаргу без задоволення, а постанову суду — без змін; 2) змінити постанову суду; 3) скасувати її та прийняти нову постанову суду; 4) скасувати постанову суду і залишити позовну заяву без розгляду або закрити провадження у справі; 5) визнати постанову суду нечинною і закрити провадження у справі; 6) скасувати

постанову суду і направити справу на новий розгляд до суду першої інстанції. Майже аналогічні повноваження суду апеляційної інстанції за наслідками розгляду апеляційних скарг на ухвалу суду, визначено у ст. 199 КАС.

Прокурор має право на касаційне оскарження судових рішень у разі порушення судом норм матеріального чи процесуального права (ст. 211 КАС). Судом касаційної інстанції в адміністративних справах є Вищий адміністративний суд України. Касаційна скарга (подання) на судові рішення подається протягом одного місяця після набрання законної сили судовим рішенням суду апеляційної інстанції (ст. 212 КАС). Суд касаційної інстанції за наслідками розгляду касаційної скарги приймає рішення у відповідності з вимогами ст. 223 КАС. Судові рішення в адміністративних справах можуть бути переглянуті за ініціативою прокурора Верховним Судом України за винятковими обставинами (ст. 237 КАС), а за нововиявленими обставинами — (ст. 245 КАС) судом тієї інстанції, який перший допустив помилку при вирішенні справи внаслідок незнання про існування цієї обставини (ст. 249 КАС).

Характерно, що право на подання апеляційної чи касаційної скарги, скарги за винятковими обставинами, заяви про перегляд рішення за нововиявленими обставинами має прокурор, який не брав участі у справі (ст. 61 КАС).

§ 5. Представництво прокуратурою інтересів держави у розгляді судами господарських справ

Прокурорсько-представницькі правовідносини після звернення прокурора з позовом до суду одержують свій розвиток у наступній стадії господарського судочинства — стадії розгляду справи по суті. На цій стадії реалізується головна і відповідальна частина усієї роботи прокуратури щодо здійснення конституційної функції представництва. Прокурор, реалізуючи визначені Конституцією України (п. 2 ст. 121), Законом «Про прокуратуру» (п. 2 ст. 5) та ст.ст. 2 і 29 ГПК повноваження, вчиняє в суді процесуальні дії з метою захисту інтересів держави.

Процесуальне становище прокурора, який заявив позов у інтересах держави у господарському процесі, можна визначити так: а) сторона в процесі, бо він пред'являє докази і прагне добитися визнання правильності своїх вимог; б) захисник інтересів держави, бо має державну зацікавленість, захищаючи права й інтереси не свої, а інших

осіб, і рішення суду за позовом прокурора поширюється не на самого прокурора, а на особу, в інтересах якої пред'явлено позов.

Це свідчить про те, що прокурор, який пред'явив позов у інтересах інших осіб, не може в процесі займати процесуальне становище позивача. В той же час прокурор як суб'єкт господарського процесу не має ніяких додаткових повноважень або переваг порівняно з іншими особами, які беруть участь у справі. Прокурор, який пред'явив позов, має обов'язки і користується правами позивача, крім права на укладання мирової згоди (ст. 22 ГПК).

Діяльність прокурора у господарському судочинстві, крім звернення до суду з позовами та заявами, включає: а) участь у розгляді судом будь-якої справи за ініціативою прокурора чи за ухвалою суду, якщо це необхідно для захисту інтересів держави; б) внесення апеляційних та касаційних подань і подань про перегляд судових рішень за нововиявленими обставинами.

Отже, як зауважує М. Руденко, процесуальні форми участі прокурора в господарському судочинстві — це закріплена законом можливість його впливу на розвиток позовного провадження: на порушення справи в господарському суді чи вступ у вже розпочатий іншими особами судовий процес у справі[1].

Прокурор зобов'язаний у межах своєї компетенції, та за наявності підстав для захисту інтересів держави вживати заходів, що спрямовані на своєчасне і повне застосування повноважень для пред'явлення в суді і підтримання позовів.

Відповідно до ст. 29 ГПК прокурор бере участь у господарському процесі у розгляді справ, порушених за його заявою, а також у випадках, передбачених законом або визнаних необхідним господарським судом. Про свою участь у справі прокурор повідомляє суд письмово. Господарський суд, як передбачено в ст. 64 ГПК, у випадках прийняття позову повинен не пізніше п'яти днів з дня надходження даного документа повідомити про порушення провадження у справі. У ст. 2 ГПК зазначено, що господарський суд вирішує справу за позовними заявами прокурорів і його заступників, які звертаються до господарського суду в інтересах держави.

З огляду на те, що у практичній діяльності виникли питання щодо офіційного тлумачення положень ст. 2 ГПК, Конституційний Суд України рішенням від 8 квітня 1999 р. роз'яснив, що положення ст. 2 ГПК у контексті п. 2 ст. 121 Конституції України слід розуміти так,

[1] Див.: *Руденко М. В.* Суть, завдання та значення участі прокурора в господарському судочинстві // Вісник прокуратури. — 2002. — № 3. — С. 95.

що прокурор та його заступник подають до господарського суду позови саме в інтересах держави, а не в інтересах підприємств, установ і організацій, незалежно від їх підпорядкування і форми власності. Прокурор самостійно визначає і обґрунтовує в позовній заяві, в чому полягає порушення інтересів держави або в чому існує загроза її інтересам, і ця заява за ст. 2 ГПК є підставою для порушення справи в господарському суді. При цьому в позовній заяві має бути зазначено орган державної влади чи орган місцевого самоврядування, якому законом надано повноваження органу виконавчої влади (п. 2 Рішення Конституційного Суду України за № 3 — рп).

Таке обмеження кола суб'єктів, в інтересах яких може бути подано заяву прокурором, тільки державою, як вважають деякі науковці, суперечить п. 6 ст. 20 Закону «Про прокуратуру», п. 5 ст. 2 Закону «Про власність»[1]. Погоджуючись з такою позицією, зазначимо, що зараз на практиці прокурор, звертаючись до господарського суду в інтересах держави, в позовній заяві самостійно визначає, в чому полягає порушення інтересів держави та обґрунтовує необхідність їх захисту, а також вказує орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних відносинах.

Прокурори звертаються до господарських судів з позовами в інтересах підприємств, організацій і громадян-підприємців в особі органу, який здійснює функції держави у випадках, коли встановлено, що порушення законних прав цих суб'єктів поєднано із посяганням на державні інтереси. Це може бути у разі порушення нормальної експлуатації об'єктів телекомунікацій, транспорту, енергетики, медичних закладів, перешкоди діяльності підприємств оборонної промисловості, паливно-енергетичного комплексу та ін. У разі прийняття господарським судом позовної заяви, поданої прокурором в інтересах держави в особі органу, уповноваженого здійснювати функції держави у спірних правовідносинах, зазначений орган набуває статусу позивача.

Особливість процесуального становища прокурора, який у разі подання ним позову в інтересах держави не є позивачем, полягає у тому, що відмова прокурора від поданого ним позову, зменшення розміру позовних вимог, зміна підстави або предмета позову не позбавляють позивача права підтримувати позовні вимоги (ч. 4 ст. 29 ГПК).

Відмова позивача від позову, поданого прокурором в інтересах держави, не позбавляє прокурора права підтримувати позов і вимагати вирішення спору по суті. Прокурори обов'язково повинні брати участь у розгляді господарськими судами всіх справ, порушених за їх позовами та поданнями в першій, апеляційній та касаційній інстанціях. Організацію участі прокурора у розгляді справ в апеляційних судах та місцевих господарських судах слід покласти на підрозділи представництва інтересів громадян і держави в судах прокуратур областей і прирівняних до них за місцем знаходження зазначених судів.

Крім цього, у разі звернення з позовом до господарського суду не за місцем знаходження прокуратури, копію позову (заяви) разом з матеріалами треба надсилати відповідному прокурору для забезпечення участі у розгляді справи і письмово інформувати про це суд, до якого направлено позов (заяву). Прокурор, який забезпечував участь у суді, невідкладно письмово повідомляє прокурора, який направив позов, про результати його розгляду.

Обсяг і межі повноважень прокурора, який бере участь у господарському судочинстві, визначаються ГПК, зокрема ст.ст. 22 і 29, де передбачено, що прокурор, який бере участь у господарському процесі, має право знайомитися з матеріалами справи, робити виписки, знімати копії, брати участь у судових засіданнях, подавати докази, брати участь у їх дослідженні, заявляти клопотання, давати пояснення по справі, заперечувати проти клопотань і доводів інших учасників процесу, підтримувати поданий позов та відмовлятися від нього, одержувати копію рішень, ухвал, постанов, вносити апеляційне, касаційне і окреме подання на рішення, ухвали і постанови судів.

Відповідно до ст.ст. 91 і 106 ГПК прокурор має право внести апеляційне подання на рішення (ухвали) місцевого господарського суду, яке не набрало законної сили. Апеляційне подання вноситься протягом десяти днів з дня прийняття рішення місцевим господарським судом (ст. 93 ГПК). Подання вноситься через місцевий господарський суд, який розглядав справу. Апеляційне подання розглядається у двомісячний строк з дня надходження справи разом з апеляційним поданням в апеляційну інстанцію (ст. 102 ГПК).

За наслідками розгляду апеляційного подання апеляційний господарський суд приймає постанову, що набирає законної сили з дня її прийняття (ст. 105 ГПК). На постанову апеляційного суду, рішення та ухвали місцевих господарських судів прокурор має право внести касаційне подання. Касаційне подання може бути принесене Генеральним прокурором України, його заступниками, прокурорами обласного рівня, їх заступниками та прирівняними до них прокурорами. За каса-

[1] Див.: *Притика Д. М., Тітов М. І.* Арбітражний процес.: Навч. посіб. — Х., 1999. — С. 76.

ційним поданням прокурора рішення місцевого господарського суду та постанови апеляційного господарського суду перевіряє Вищий господарський суд України, а Судова палата у господарських справах Верховного Суду України виступає судовою інстанцією повторної касації на постанови Вищого господарського суду України.

Касаційне подання вноситься до Вищого господарського суду України через місцевий чи апеляційний господарський суд, який прийняв оскаржуване рішення чи постанову (ст. 109 ГПК). Строк для внесення касаційного подання встановлений в один місяць з дня набрання рішенням місцевого господарського суду чи постановою апеляційного господарського суду законної сили (ст. 110 ГПК). Згідно з ст. 37 Закону «Про прокуратуру» касаційне подання на рішення судів вноситься прокурором та його заступником у межах їх компетенції, незалежно від їх участі у розгляді справи в суді першої інстанції. Помічники прокурора, прокурори управлінь і відділів можуть внести касаційне подання тільки у справах, у розгляді яких вони брали участь. Процесуальне законодавство не визначає рівень прокурора, який має право на касаційне оскарження. Тому, зважаючи на положення Закону «Про прокуратуру», можна зробити висновок про те, що право на внесення касаційного подання мають також ті прокурори та їх заступники, які беруть участь у розгляді справ в апеляційних судах.

Касаційне подання прокурора розглядається у двомісячний строк з дня надходження справи разом із касаційним поданням до Вищого господарського суду України (ст. 111^{8} ГПК), який за наслідками його розгляду приймає постанову, що набирає законної сили з дня її прийняття.

На постанову Вищого господарського суду України відповідно до ст. 111^{14} ГПК може бути подане касаційне подання Генеральним прокурором України до Верховного Суду України. Таке подання може бути подане не пізніше одного місяця з дня прийняття постанови Вищим господарським судом України. Провадження з перегляду Верховним Судом України постанови чи ухвали Вищого господарського суду України порушується за згодою хоча б одного судді на засіданні колегії у складі трьох суддів Судової палати у господарських справах Верховного Суду України і розглядається протягом місяця з дня надходження касаційного подання (ст. 111^{17} ГПК).

Постанови Вищого господарського суду України переглядаються у касаційному порядку за правилами розгляду справи у господарському суді першої інстанції, за винятком процесуальних дій, пов'язаних із встановленням обставин та їх доказуванням. За наслідками розгляду

касаційного подання приймається постанова Верховного Суду України, яка оскарженню не підлягає. Поряд з цим ст. 113 ГПК передбачає право прокурора вносити подання щодо перегляду судового рішення господарського суду, яке набрало законної сили, за нововиявленими обставинами, які мають істотне значення для справи і не могли бути відомі заявникові.

Таке подання може бути внесене не пізніше двох місяців з дня встановлення обставин, що стали підставою для перегляду судового рішення. Прокурор за наявності таких обставин вносить подання до господарського суду, який прийняв судове рішення. Господарський суд при прийнятті подання до перегляду виносить ухвалу, в якій визначає час і місце розгляду подання (ст. 113^{1} ГПК). Рішення і ухвали, що набрали законної сили і прийняті судом першої інстанції, переглядаються господарським судом, який прийняв ці судові рішення. Перегляд за нововиявленими обставинами постанов і ухвал апеляційної і касаційної інстанцій, якими змінено або скасовано судове рішення суду першої інстанції, здійснюється судом тієї інстанції, якою змінено або прийнято нове судове рішення.

Подання прокурора про перегляд рішень, ухвал, постанов за нововиявленими обставинами розглядаються господарським судом у місячний строк з дня їх надходження (ст. 114 ГПК). Участь прокурора при цьому є обов'язковою.

Таким чином, робота прокурора по виконанню функції представництва інтересів громадянина або держави в суді починається зі звернення до суду з позовами або заявами про захист прав і свобод громадян та інтересів держави, розгляду їх в судах і закінчується наглядом за законністю виконання прийнятих судом рішень.

Доцільно окремо розглянути методику нагляду за законністю виконання судових рішень.

§ 6. Організація роботи по нагляду за додержанням законодавства при виконанні судових рішень

Прокуратура, виконуючи функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів, поширює свої повноваження як на органи державної виконавчої служби, органи контролю за законністю виконавчого провадження, їх посадових осіб, так і на інших визначених законом суб'єктів правовідносин при виконанні судових рішень.

Виконуючи цю функцію, прокурори зобов'язані забезпечити ефективний нагляд за додержанням законів з питань, пов'язаних з виконанням рішень судів та інших органів (посадових осіб), органами контролю за законністю виконавчого провадження, податковими органами, установами банків та органами Державного казначейства України, ліквідаторами та арбітражними управляючими при застосуванні ними Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом». За наявності такого широкого переліку об'єктів прокурорського нагляду постійну увагу необхідно приділяти нагляду за виконанням судових рішень, прийнятих за результатами розгляду заяв та позовів прокурорів. Особливо це стосується рішення про стягнення коштів до Державного бюджету, відшкодування завданих державі майнових збитків, рішень суду в інтересах громадян, які неспроможні самостійно захистити свої права.

Предметом прокурорського нагляду за додержанням законодавства при виконанні судових рішень є законність дій і актів державних виконавців при здійсненні виконавчого провадження. При виконанні судових рішень складовими прокурорського нагляду є:

а) виявлення порушень закону, причин та умов, що їм сприяли, і вжиття заходів щодо їх усунення;

б) притягнення до відповідальності порушників закону, відшкодування збитків, завданих у процесі виконанні судового рішення;

в) вжиття заходів щодо попередження порушень закону.

Перед проведенням перевірки прокурору необхідно ознайомитися з нормативною базою, яка складається із законодавчих та підзаконних нормативних актів, що регулюють правовідносини у сфері виконання судових рішень.

Підзаконні акти не є предметом прокурорського нагляду, але їх слід враховувати, бо вони допомагають конкретно з'ясувати причини порушень закону та умови, що їм сприяли.

При цьому треба враховувати вимоги таких основних законодавчих актів:

а) Конституція України — про обов'язковість рішень суду (п. 9 ст. 129);

б) Закон України «Про державну виконавчу службу»;

в) Закон України «Про виконавче провадження»;

г) ЦПК, ГПК, КАС, КУпАП, Митний кодекс, Сімейний кодекс, КЗпП;

г) Закон України «Про судоустрій»;

д) Закон України «Про банки і банківську діяльність» та ін.

Крім цього, вимоги значної кількості підзаконних актів, у тому числі: наказу Міністра юстиції України від 5 липня 1999 р. № 470/7 «Про затвердження інструкції з діловодства в районних, міських, районних у містах відділах державної виконавчої служби»; наказу Державного комітету статистики України від 20 березня 2001 р. № 157 «Про затвердження статистичної звітності за формою № 4 «Звіт про роботу органів державної виконавчої служби»; інструкції про складання статистичної звітності щодо роботи державної виконавчої служби, затвердженої наказом Міністерства юстиції України від 6 березня 2003 р. № 10/5. Поводами для перевірки додержання законодавства про виконавче провадження можуть бути інформація про порушення закону в сфері виконання судового рішення, яка надходить до прокуратури у вигляді:

1) заяв та скарг громадян, їх представників, посадових осіб підприємств, установ, організацій;

2) звернень народних депутатів України, депутатів Верховної Ради АРК та місцевих рад;

3) повідомлень у засобах масової інформації;

4) даних розгляду судами справ з оскарження дій чи бездіяльності органів державної виконавчої служби;

5) узагальнень та аналізу практики прокурорського нагляду і виконання представницької функції.

При підготовці до перевірки помічник прокурора, як свідчить практика, складає план перевірки, який затверджує прокурор. Планом передбачаються коло питань, що підлягають з'ясуванню, а також час проведення перевірки. Головними завданнями нагляду за додержанням законодавства при виконанні судових рішень, а відтак, і при здійсненні перевірки є:

а) вжиття заходів щодо своєчасного і повного виконання судових рішень у справах за позовами прокурорів, ефективне реагування на факти невиконання або неналежного виконання рішень суду;

б) своєчасне виявлення порушень законодавства про виконавче провадження, вжиття заходів щодо їх усунення і притягнення до відповідальності осіб, які припустилися цих порушень;

в) вжиття заходів щодо поновлення порушених прав учасників виконавчих дій.

При цьому слід мати на увазі, що такі завдання прокурор вирішує не тільки при проведенні перевірок, вони повинні вирішуватись постійно, при здійсненні нагляду за додержанням законів державними виконавцями. Тільки при належній організації нагляду, його систем-

ності прокуратура може досягти позитивних результатів. Системне надходження до прокуратури відомостей інформаційного характеру, які містяться у місячних звітах органів державної виконавчої служби, дає змогу прокурору мати реальні дані з виконання судових рішень за задоволеними позовами прокурора.

При перевірці виконання судових рішень в органах державної виконавчої служби прокурор має враховувати, що згідно з ст. 368 ЦПК за кожним судовим рішенням, яке набрало законної сили, за заявою осіб, на користь яких воно ухвалено, видається один виконавчий лист, котрий, як правило, надсилається до відділу державної виконавчої служби.

Якщо судом було вжито заходів щодо забезпечення позову, суд разом із виконавчим листом видає копію документів, які підтверджують виконання ухвали суду із забезпечення позову.

Відповідно до ст. 116 ГПК господарські суди, після набрання судовим рішенням законної сили, видають наказ, який є виконавчим документом і виконується державними виконавцями, а при стягненні грошових сум накази видаються або надсилаються безпосередньо стягувачу. У ст. 256 КАС наведено перелік постанов суду, які виконуються негайно, а ст. 257 КАС визначає порядок виконання судових рішень.

Стаття 95 ЦПК передбачає стягнення на підставі судового наказу як особливої форми судового рішення про стягнення з боржника грошових коштів або витребування майна.

Перевірку стану виконання судових рішень необхідно починати зі з'ясування питань про своєчасність звернення позивачів з виконавчими документами до відділів державної виконавчої служби.

Державний виконавець, відповідно до вимог ст. 24 України «Про виконавче провадження» у триденний строк з дня надходження до нього виконавчого документа повинен винести постанову про відкриття виконавчого провадження. У постанові державний виконавець встановлює строк для добровільного виконання рішення, який не може перевищувати 7 днів, а рішення про примусове виселення — 15 днів, та попереджає боржника про примусове виконання рішення після закінчення встановленого строку зі стягненням з нього виконавчого збору і витрат, пов'язаних з провадженням виконавчих дій. При цьому вказується дата виконання.

Копія постанови про відкриття провадження не пізніше наступного дня надсилається стягувачу, боржнику та органу, який видав виконавчий документ. Державний виконавець зобов'язаний провести виконавчі дії з виконання рішення протягом шести місяців з дня винесення постанови про відкриття виконавчого провадження, а з виконання рішень немайнового характеру — двомісячний строк.

Строки здійснення виконавчого провадження не поширюються на час відкладання провадження виконавчих дій або зупинення виконавчого провадження та на період реалізації арештованого майна боржника.

Якщо боржник не виконує добровільно рішення у встановлений державним виконавцем строк, він відповідно до ст. 24 Закону «Про виконавче провадження» вживає заходів примусового виконання рішень. Такими заходами є: 1) звернення стягнення на грошові кошти боржника; 2) звернення стягнення на інші види майна боржника; 3) звернення стягнення на заробітну плату; 4) вилучення у боржника й передача стягувачеві певних предметів, зазначених у рішенні; 5) відбирання дитини; 6) інші заходи, передбачені судовим рішенням (ст. 4).

Практика свідчить про те, що органи державної виконавчої служби найчастіше припускаються таких порушень: недодержання встановленого законом триденного строку відкриття виконавчого провадження та винесення відповідної постанови; недодержання загального двомісячного строку виконання рішень; невжиття заходів щодо забезпечення виконання з розшуку боржників та їх майна, виявлення і вилучення у них готівки, яка знаходиться на банківських рахунках, у касах; недодержання порядку та черговості арешту й реалізації майна юридичних осіб.

Отже, при проведенні перевірок додержання законності в органах державної виконавчої служби при виконанні рішень суду прокурору необхідно вивчити матеріали виконавчих проваджень, при цьому особливу увагу приділити таким питанням, як: своєчасність вчинення дій з виконання рішень, законність відмови у відкритті виконавчих проваджень та їх зупинення, додержання черговості задоволення вимог кредиторів, крім цього, перевірити достовірність актів про відсутність майна у боржника, на яке може бути звернено стягнення.

У деяких випадках до перевірок прокурорам слід залучати фахівців, які можуть провести ревізії, звірки між органами державної виконавчої служби та стягувачами, розрахунки з стягнутих сум та ін. Результати перевірок оформлюються довідкою, в якій фіксуються виявлені порушення, посадові особи, які припустилися їх, та пропозиції щодо заходів прокурорського реагування на виявлені порушення.

До актів прокурорського реагування на виявлені порушення законодавства про виконавче провадження, причини порушень та умови, що їм сприяли, слід віднести акти, передбачені у ч. 2 ст. 20, ст.ст. 21–24 Закону «Про прокуратуру». Це: протест, припис, подання, постанови, а також позов (заяв) до суду (п. 6 ст. 20). Слід підкреслити, що пос-

танова про порушення кримінальної справи виноситься у випадках, коли розтрачено описане майно, яке передано на зберігання боржнику (ст. 197 КК); або сталося умисне невиконання службовою особою вироку, рішення, постанови суду, що набрали законної сили, або перешкоджання їх виконанню (ст. 382 КК), а також коли в діяльності державного виконавця виявлено правопорушення, які мають характер кримінально караних діянь, таких як: зловживання владою, або службовим становищем (ст. 364), перевищення влади або службових повноважень (ст. 365), службове підроблення (ст. 366), службова недбалість (ст. 367), одержання хабара (ст.368), давання хабара (ст. 369), провокація хабара (ст. 370). Рішення про порушення кримінальної справи може бути прийнято прокурором тільки після досконалої перевірки фактів, які мають ознаки кримінальних діянь.

§ 7. Облік роботи з представництва прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді

Важливим елементом правильної організації роботи з представництва прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді є достовірний її облік. Об'єктивна статистична інформація про стан роботи прокуратури з представництва, її результативності дає змогу прокурору міста, району поліпшити організацію роботи, вжити заходів, спрямованих на захист прав і законних інтересів громадян, інтересів держави.

Облік роботи з представництва інтересів громадянина та держави в суді здійснюється у кожній прокуратурі. Відповідно до Інструкції про порядок ведення первинного обліку роботи прокурора та форм такого обліку, затвердженої наказом Генерального прокурора України від 31 березня 2005 р. за № 20, існують декілька форм первинного обліку роботи прокурорів, їх заступників і помічників зі здійснення функції представництва:

книга обліку роботи прокурора у розгляді справ;

книга обліку внесених та розглянутих апеляційних та касаційних подань прокурора на рішення суду в цивільних справах;

книга обліку внесених та розглянутих апеляційних та касаційних подань прокурора на рішення суду в господарських справах;

книга обліку позовів (заяв) прокурора до суду в порядку цивільного судочинства;

книга обліку позовів (заяв) прокурора до суду в порядку господарського судочинства;

книги обліку даних про реальне виконання рішень суду за позовами прокурорів у цивільному та господарському судочинстві.

Доцільно розглянути зміст кожної форми обліку роботи прокурора з представництва.

1. У книзі обліку роботи прокурора у розгляді справ ведеться первинний облік роботи прокурора про участь у судових засіданнях в цивільних і господарських справах з винесенням рішення. Ця книга заповнюється тим прокурором, який пред'явив позов, а також прокуратурою, представник якої брав участь у розгляді справи в суді незалежно від місця його знаходження. Книга дає можливість вести повний облік роботи і аналізувати участь прокурора в судових засіданнях у цивільних та господарських справах.

2. У книзі обліку внесених та розглянутих апеляційних та касаційних подань прокурора на рішення суду в цивільних справах ведеться облік участі прокурора в суді апеляційної та касаційної інстанцій, а також містяться дані про скасування рішень у цивільних та господарських справах, розглянутих судами першої інстанції за участю прокурора. Такі книги ведуться у прокуратурах АРК, областей, міст Києва і Севастополя, військових та інших прокуратурах, а також у Генеральній прокуратурі України.

3. Форми первинного обліку роботи прокурора про результати розгляду судом апеляційних, касаційних подань та подань за винятковими і нововиявленими обставинами відображають відомості щодо задоволення або відхилення подань. Такі книги ведуться в прокуратурах АРК, областей, міст Києва і Севастополя, у військових та інших прокуратурах, а також у Генеральній прокуратурі України.

4. У книзі первинного обліку позовів (заяв) прокурора до суду в порядку цивільного судочинства формуються показники обліку з пред'явлення позовів (заяв). Облік ведеться тими прокурорами, які пред'явили позови (заяви), незалежно від того, яким судом вони були розглянуті.

5. У книзі первинного обліку позовів (заяв) прокурора до господарського суду формуються показники обліку з пред'явлення позовів (заяв) незалежно від того, в якому господарському суді вони були розглянуті. Облік ведеться тими прокурорами, які пред'явили позови (заяви).

6. У книгах обліку даних про реальне виконання рішень суду відображаються дані прокурорів, які пред'явили позови (заяви).

Поряд з цим необхідно, щоб у прокуратурах міста, району по кожному позову, пред'явленому у цивільному і господарському судо-

чинстві, було заведено наглядове провадження, в якому повинні бути зосереджені копії позову, позовних матеріалів, довідка про участь і результати розгляду справ з висновком про законність рішення, погодженим з керівником прокуратури. У наглядовому провадженні мають бути також матеріали, які свідчать про підготовку прокурора до розгляду справи та участь його в суді.

При визначенні критеріїв оцінки діяльності прокурорів з питань представництва інтересів громадян і держави в судах слід враховувати сукупність даних про своєчасність пред'явлення позовів (заяв) і результати їх розгляду, якість участі у розгляді справ, стан реального виконання рішення суду в справах за позовами прокурорів, фактичне поновлення порушених прав і свобод громадян, інтересів держави при виконанні інших судових рішень.

Тому прокурору при виконанні функції представництва необхідно також забезпечити нагляд за додержанням законів з питань, пов'язаних з виконанням судових рішень.

Розділ VIII. Організація роботи по нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання та досудове слідство

§ 1. Сутність і завдання прокурорського нагляду за додержанням законів при проведенні дізнання та досудового слідства

У діяльності органів прокуратури особливе місце посідає нагляд за додержанням законів при проведенні дізнання та досудового слідства. Таке становище зумовлено тим, що органи дізнання та досудового слідства при розслідуванні і розкритті злочинів вимушені обмежувати конституційні права і свободи громадян, вживати заходів процесуального примусу. Названі обставини суттєво впливають на інтереси і права громадян, які беруть участь у кримінальному судочинстві. Незважаючи на те що законодавством, особливо КПК, чітко і докладно регламентується діяльність органів дізнання і досудового слідства при проведенні слідчих дій, на практиці мають місце порушення прав і свобод громадян. Ці та інші обставини вимагають від органів прокуратури активно здійснювати наглядову діяльність, чітко і в повному обсязі виконувати завдання з виявлення, усунення і попередження порушень закону при провадженні дізнання і досудового слідства. Особливу увагу слід приділяти законності при порушенні кримінальних справ, їх розслідуванні.

Завдання прокурорського нагляду у досудовій стадії реалізується у декількох взаємопов'язаних напрямках. По-перше, відповідно до ст. 25 КПК завданням прокурорського нагляду є своєчасне вжиття перед-

бачених законом заходів щодо усунення будь-яких порушень закону, від кого б ці порушення не виходили. По-друге, це вжиття заходів по виконанню органами дізнання і досудового слідства вимог ст. 22 КПК про всебічне, повне і об'єктивне дослідження обставин справи й інших приписів закону, спрямованих на здійснення завдань кримінального судочинства, що визначено в ст. 2 КПК. Ці напрямки наглядової діяльності прокуратури покликані забезпечити законність у досудових стадіях кримінального процесу.

В той же час слід підкреслити, що у першому випадку йдеться про своєчасне усунення виявлених прокурором порушень закону, а в другому — про діяльність прокурора, спрямовану на їх попередження. Все це дає підстави зробити висновок про те, що під *прокурорським наглядом за додержанням законів міськрайорганами, які проводять дізнання та досудове слідство, розуміють діяльність міських і районних прокурорів, їх заступників і помічників у досудових стадіях кримінального процесу в межах їх компетенції та з використанням наданих їм законом повноважень із забезпечення режиму законності при розслідуванні злочинів.*

Закон «Про прокуратуру» в ст. 29 визначив предмет нагляду — додержання законів органами, які проводять дізнання та досудове слідство, а також завдання нагляду. До предмета нагляду входять: додержання прав і свобод людини і громадянина, додержання визначеного порядку розгляду заяв і повідомлень про вчинення або підготовку злочинів, порядок проведення розслідування, законність рішень, які приймають органи дізнання і досудового слідства. Завдання прокурорського нагляду конкретизовано в законі, воно повинно сприяти:

1) розкриттю злочинів, захисту особи, її прав, свобод, власності, прав підприємств, установ, організацій від злочинних посягань;

2) виконанню вимог закону про невідворотність відповідальності за вчинений злочин;

3) запобіганню незаконному притягненню особи до кримінальної відповідальності;

4) охороні прав і законних інтересів громадян, які перебувають під слідством;

5) здійсненню заходів щодо запобігання злочинам, усуненню причин та умов, що сприяють їх вчиненню.

При здійсненні нагляду за додержанням законності при проведенні розслідування прокурору, з урахуванням завдань нагляду, необхідно чітко конкретизувати предмет нагляду, виділяючи як об'єкти нагляду

окремі, найбільш суттєві елементи цієї діяльності. При їх визначенні слід враховувати перш за все важливість охоронюваних законом прав і законних інтересів особи. З цих позицій нагляд значною мірою стосується і законних інтересів учасників процесу при вирішенні питання про порушення кримінальної справи, затримання, взяття під варту, притягнення до кримінальної відповідальності, забезпечення повноти, об'єктивності і всебічності розслідування, вирішення справи по суті — обов'язкових об'єктів прокурорського нагляду з кожної кримінальної справи. Практика свідчить, що при вирішенні цих питань працівники органів дізнання і досудового слідства найбільш часто порушують вимоги закону.

З метою вирішення завдань нагляду за виконанням законів органами дізнання і досудового слідства прокурора наділено важливими повноваженнями владно-розпорядчого характеру, які чітко регламентовані ст. 227 КПК. Повноваження прокурора — це не тільки його права, а й обов'язки: при виявленні порушень закону він зобов'язаний реалізувати свої права щодо їх усунення, поновити порушені права і притягти в установленому законом порядку до відповідальності осіб, які припустилися цих порушень. Це один із принципів організації і діяльності прокуратури, передбачений Законом «Про прокуратуру» (п. 4 ст. 6). При цьому слід зазначити, що вибір конкретних заходів реагування прокурор визначає особисто, з огляду на ситуацію.

Повноваження прокурора у досудових стадіях кримінального процесу прийнято розглядати відносно мети наглядової діяльності, яка визначається законодавчими актами: Законом «Про прокуратуру» і КПК. Мета прокурорської діяльності — це попередження, виявлення, усунення порушень закону та поновлення порушених прав.

Виконуючи свої повноваження по здійсненню нагляду за додержанням законів органами дізнання і досудового слідства, прокурор може реально попередити порушення закону. Так, особисто беручи участь у проведенні слідчих дій, він звертає увагу на додержання вимог КПК. Крім того, він попереджає порушення, коли відповідно до закону вирішує питання про видачу санкції на проведення слідчих дій, які згідно з законом без його згоди органи розслідування не мають права проводити, наприклад, санкціонування проведення обшуку, відсторонення обвинуваченого від посади, погодження на обрання запобіжного заходу у вигляді взяття під варту та ін. Значну роль у попередженні порушень закону відіграють письмові вказівки прокурора при розслідуванні злочинів, зокрема про кваліфікацію злочину,

обрання, зміну або скасування запобіжного заходу, закриття кримінальної справи тощо. Безумовно, своєчасне втручання прокурора в хід розслідування злочину, його юридично обґрунтовані вказівки мають велике профілактичне значення.

У діяльності прокуратури при здійсненні нагляду за виконанням законів органами дізнання і досудового слідства важливу роль відіграє організація роботи щодо своєчасного виявлення порушень, яких припускаються при розслідуванні. Прокурор має широкі повноваження, це дає йому змогу застосовувати методи з виявлення порушень закону при провадженні дізнання і досудового слідства. У практичній діяльності прокурори широко застосовують такі методи: 1) ознайомлення з матеріалами розслідування кримінальної справи; 2) участь прокурора у провадженні дізнання і досудового слідства; 3) розгляд скарг на дії слідчого та органу дізнання; 4) доручення керівникам органів досудового слідства, дізнання про проведення перевірок у підпорядкованих їм підрозділах перевірок; 5) участь прокурора у розгляді кримінальної справи в суді; 6) узагальнення даних нагляду за розслідуванням кримінальних справ.

Доцільно проаналізувати кожен метод окремо, щоб мати уявлення про його застосування.

1. *Ознайомлення з матеріалами розслідування кримінальної справи.* Ознайомлення з матеріалами може відбуватися: шляхом безпосередньої перевірки і вивчення матеріалів справи. Прокурор на підставі п. 1 ст. 227 КПК має право:

а) витребувати від органів дізнання і досудового слідства для перевірки кримінальні справи, документи, матеріали про вчинені злочини. При ознайомленні з матеріалами кримінальної справи він вивчає показання свідків, потерпілого, обвинуваченого, висновки експертизи та інші докази, робить висновок про повноту, всебічність розслідування, законність постанов, які виносить слідчий, додержання процесуальних норм;

б) заслуховує доповідь особи, яка проводить розслідування, про хід розслідування по справі, окремі епізоди, тактику розслідування, його перспективи. Під час доповіді прокурор може ознайомитися безпосередньо зі справою або з окремими її документами;

в) до методики, яка дає змогу прокурору виявити порушення закону, необхідно віднести також його ознайомлення з наглядовим провадженням по справі. У наглядовому провадженні наявні копії основних, важливих процесуальних документів: постанови про порушення

кримінальної справи, пред'явлення обвинувачення, запобіжний захід, копії вказівок прокурора по справі та ін. Ознайомлення з матеріалами наглядового провадження надає прокурору можливість простежити за строками розслідування справи, пред'явлення обвинувачення, виконання окремих слідчих дій та ін., що може допомогти виявити порушення закону.

2. До методів, які використовуються для виявлення порушень закону, слід віднести і *участь прокурора в провадженні дізнання і досудового слідства.* Участь прокурора в розслідуванні злочинів на практиці застосовується часто. При цьому необхідно виділити декілька способів такої участі:

а) присутність прокурора при виконанні *слідчим окремих важливих слідчих дій:* огляді місця події, допиті свідків, потерпілого, обвинуваченого та ін. Однак активної участі при виконанні цих слідчих дій він не бере, а доглядає за тим, щоб слідчий суворо дотримувався норм кримінально-процесуального закону. При цьому своїми порадами прокурор може допомогти слідчому правильно виконати слідчі дії, визначити їх послідовність тощо;

б) прокурор бере активну участь при проведенні слідчим окремих слідчих дій. Він ставить запитання особам, яких допитують, пред'являє речові докази, документи та бере участь у проведенні інших слідчих дій. Щоб участь прокурора була ефективною, він повинен підготуватися до її проведення, ретельно вивчити матеріали кримінальної справи, знати нормативну базу: кримінальний і кримінально-процесуальний закони, рекомендації Пленуму Верховного Суду України тощо. Активна участь при проведенні слідчим слідчих дій дає можливість прокурору більш об'єктивно й повно ознайомитися зі станом розслідування кримінальної справи, попередити, виявити порушення закону та запобігти їм, ефективно здійснювати нагляд за додержанням законів органами, що проводять дізнання та досудове слідство;

в) самостійне проведення прокурором окремих слідчих дій і справ, що знаходяться у провадженні слідчого. Такі випадки виникають тоді, коли прокурор має інформацію про порушення закону або у нього є сумніви щодо правильності проведення тих чи інших слідчих дій. У деяких випадках така необхідність виникає тоді, коли обвинувачений, потерпілий або свідок з різних причин відмовляються давати показання, коли прокурор вирішує питання про згоду на обрання підозрюваному, обвинуваченому запобіжного заходу — взяття під варту та

ін. Практика свідчить, що активна участь прокурора у розслідуванні злочинів допомагає слідчим якісно розслідувати кримінальні справи, значно зменшити порушення закону.

3. *Розгляд скарг на дії слідчого та органу дізнання*. Порядок розгляду скарг на дії слідчого та органу дізнання регламентовано КПК. Так, ст. 110 КПК передбачає порядок оскарження дій і постанов органів дізнання, а ст.ст. 215, 234, 235 — оскарження дій слідчого. Крім норм КПК, питання розгляду скарг на дії слідчого й органів дізнання регламентуються Інструкцією про порядок розгляду і вирішення звернень та особистого прийому громадян в органах прокуратури України, затвердженою наказом Генерального прокурора від 9 квітня 2004 р. № 5.

Скарги на дії слідчого можуть бути подані як через слідчого, так і безпосередньо прокурору. Останній протягом трьох днів після одержання скарги зобов'язаний розглянути її і про результати розгляду повідомити скаржника.

Скарга і копія повідомлення про результати її розгляду приєднуються до справи. Відмова у задоволенні скарги повинна бути мотивована (ст. 235 КПК).

Рішення прокурора по скарзі може бути оскаржене вищестоящому прокурору, а у випадках, передбачених законом, — у суд. При перевірці скарги прокурор знайомиться з матеріалами кримінальної справи, опитує заявника та інших осіб, вимагає пояснення у працівників органів дізнання і слідчих, а в разі необхідності проводить окремі слідчі дії. Під час перевірки скарги прокурор може виявити порушення закону, яких припустилися органи дізнання або слідчі. При цьому він зобов'язаний вжити заходів щодо усунення порушень закону і повідомити про це заявника.

4. *Доручення керівникам органів досудового слідства, дізнання про проведення перевірок у підпорядкованих їм підрозділах*. Відповідно до вимог ст. 30 Закону «Про прокуратуру» прокурор має право у необхідних випадках доручити керівникам органів досудового слідства, дізнання провести у підвідомчих їм підрозділах перевірки з метою виявлення й усунення порушень закону. Такі вимоги прокурора є обов'язковими для виконання керівниками цих органів (ст. 8 Закону «Про прокуратуру»).

За виявленими порушеннями керівники органів досудового слідства і дізнання повинні вжити заходів реагування, про що повідомляється прокурор. У разі необхідності він може витребувати матеріали перевірки для ознайомлення й оцінки вжитих заходів реагування.

У той же час слід мати на увазі, що вимоги прокурора про проведення перевірок не повинні перетворюватися на систему, він не повинен перекладати свої функції на керівників піднаглядних органів. Прокурор зобов'язаний самостійно систематично проводити перевірки за додержанням законів органами, які проводять дізнання і досудове слідство. Доручати проведення перевірок керівникам піднаглядних органів доцільно у тих випадках, коли прокурор мав дані про порушення у цих органах.

Отже, використовуючи своє право, прокурор за допомогою керівників піднаглядних органів вживає заходів щодо виявлення й усунення порушень закону.

5. *Участь прокурора у розгляді кримінальної справи в суді.* Вимоги закону зобов'язують прокурора брати участь у судовому засіданні при розгляді усіх кримінальних справ, крім справ приватного обвинувачення (ст. 264 КПК). Така участь прокурора надає йому можливість виявити порушення законів під час проведення досудового слідства. Незважаючи на те що кримінальна справа знаходиться за межами прокурорського нагляду, факти порушень закону під час досудового слідства повинні виявлятися і щодо них вживатися відповідні заходи реагування.

Судовий розгляд кримінальної справи найбільш чітко виявляє якість досудового слідства і прокурорського нагляду за його законністю, його помилки, недоліки та порушення в роботі органів дізнання, слідчого, прокурора. Прокурору, державному обвинувачу необхідно вміло використати такі дані для уникнення їх повторення в подальшій роботі при розслідуванні злочинів. Державний обвинувач повинен зафіксувати виявлені недоліки і порушення в довідці про результати розгляду кримінальної справи судом і доповісти про це прокурору.

Прокурор залежно від характеру недоліків і порушень приймає рішення про акти реагування та відповідальність посадових осіб. Незважаючи на те що недоліки і порушення виявляються після закінчення досудового слідства, а також його судового розгляду, він зобов'язаний реагувати на них.

6. *Узагальнення даних нагляду за розслідуванням кримінальних справ.* Узагальнювати й аналізувати стан прокурорського нагляду за законністю розслідування кримінальних справ прокурор повинен за звітні періоди. Доцільно при цьому проводити узагальнення за окремими категоріями розслідуваних справ. У цьому разі можна виявляти типові помилки і порушення законів, яких припускаються при роз-

слідуванні, а також недоліки прокурорського нагляду. Виявлені порушення та помилки прокурор може використати в актах реагування: підготувати подання, обговорити на оперативних та координаційних нарадах, семінарських заняттях.

Таким чином, прокурор використовує дані узагальнення для попередження подібних порушень у діяльності органів досудового слідства і дізнання.

§ 2. Діяльність прокурора щодо усунення порушень законів при розслідуванні злочинів

Один із принципів організації і діяльності прокуратури полягає у вжитті заходів щодо усунення порушень закону, поновлення порушених прав і притягненні в установленому законом порядку до відповідальності осіб, які допустили ці порушення (п. 4 ст. 6 Закону «Про прокуратуру»). Обов'язок прокурора щодо усунення порушень закону закріплено й у ст. 25 КПК: «Прокурор зобов'язаний в усіх стадіях кримінального судочинства своєчасно вживати передбачених законом заходів до усунення всяких порушень закону, від кого б ці порушення не виходили».

Для реального втілення цих вимог, прокурора у законодавчому порядку наділено широкими правами.

1. *Прокурор має право давати вказівки органам дізнання і досудового слідства*. Такі вказівки у межах своєї компетенції він може давати по кожній справі, яка знаходиться у провадженні органів дізнання та слідства. Характерно, що в нормах КПК визначено низку слідчих дій, за якими доцільно втручання прокурора. Він, зокрема, «дає письмові вказівки про розслідування злочинів, про обрання, зміну або скасування запобіжного заходу, кваліфікацію злочину, проведення окремих слідчих дій та розшук осіб, які вчинили злочин» (п. 3 ст. 227 КПК). Законом чітко визначено перелік процесуальних дій, щодо яких прокурор обов'язково повинен втрутитися з метою усунення порушень. Це дуже важливо при вирішенні питань про кваліфікацію злочинів, обрання запобіжних заходів, розшук осіб, які вчинили злочини, та ін. З цього можна зробити висновок про те, що прокурор при здійсненні нагляду повинен приділити особливу увагу вирішенню слідчими цих питань, щоб своєчасно усунути порушення закону.

На практиці реагування прокурора, як правило, здійснюється у формі письмових вказівок. Це пояснюється тим, що письмові вказівки прокурора при розслідуванні злочинів слід розглядати як процесуальні документи, що приєднуються до матеріалів справи, а копії цих документів залишаються у наглядовому провадженні. Виконання вказівок прокурора для слідчих і органів, що проводять дізнання, є обов'язковим, за винятком випадків, передбачених у ст. 114 КПК: 1) про притягнення як обвинуваченого; 2) про кваліфікацію злочину; 3) про обсяг обвинувачення; 4) про направлення справи для віддання обвинуваченого до суду; 5) про закриття справи. Слідчий у разі незгоди з вказівками має право подати справу вищестоящому прокурору з письмовим викладом своїх заперечень. У цьому разі прокурор скасовує вказівки нижчестоящого прокурора або доручає провадження слідства в цій справі іншому слідчому. Одночасно необхідно зазначити, що згідно з ст. 32 Закону «Про прокуратуру» вказівки прокурора, його заступника органам, що проводять дізнання і досудове слідство щодо порушення кримінальних справ і провадження розслідування, які даються відповідно до кримінально-процесуального законодавства, також є обов'язковими для цих органів. Разом з тим слід визнати, що право слідчого на оскарження вказівок прокурора не треба розглядати як обмеження повноважень останнього, навпаки, це є гарантією процесуальної самостійності слідчого, а також гарантією прийняття прокурором законного рішення по справі.

В законодавчому порядку не регламентовано строки виконання вказівок прокурора. Тому на практиці виникає питання, чи має право прокурор визначати строк виконання своїх вказівок. Прокурори, як правило, надсилаючи вказівки, визначають строки їх виконання. Така практика підтримується і науковцями. Так, Д. Бакаєв зазначав, що «визначення строку виконання дисциплінує слідчого, дає можливість прокурору проконтролювати своєчасність виконання вказівок»[1]. Погоджуючись з позицією про встановлення строків для виконання вказівок прокурора, ми виходимо з того, що вказівка прокурора по кримінальній справі — це акт реагування, а у всіх актах прокурорського реагування згідно з вимогами Закону «Про прокуратуру» повинні визначатися строки їх розгляду.

Використовуючи вказівку як акт прокурорського реагування, прокурор не тільки усуває порушення закону при розслідуванні, а й попереджає їх. Контроль за виконанням вимог, що передбачається у вказівках, прокурор здійснює шляхом перевірки наглядових провад-

[1] *Бакаев Д. М., Цимбалистенко Н. Ф.* Сущность задач, формы и методы прокурорского надзора. — Х., 1999. — С. 31.

жень, де знаходяться копії вказівок по справі із зазначенням строків їх виконання.

2. *До актів прокурорського реагування на порушення закону при провадженні дізнання і досудового слідства слід віднести постанову прокурора про скасування незаконних і необґрунтованих постанов слідчих та осіб, які проводять дізнання.*

КПК вимагає від слідчих і органів дізнання приймати згідно з постановою рішення, які повинні бути законними і обґрунтованими. Порушення цих вимог тягне за собою порушення законності і прав громадян, негативно впливає на хід розслідування злочинів. Тому прокурору необхідно приділяти особливу увагу законності й обґрунтованості постанов, які виносять слідчі та органи дізнання. Незаконну постанову не можна залишати, тому прокурор зобов'язаний її скасувати або змінити. У постанові прокурора про скасування або зміну незаконної постанови обов'язково вказуються причини скасування (зміни), а також строк, в який необхідно усунути допущені порушення закону.

Необхідно також ураховувати, що деякі постанови не підлягають виконанню без санкції прокурора, тому немає необхідності їх скасовувати, а деякі не скасовуються, бо вони вже виконані. У разі, коли незаконна постанова вже виконана, немає потреби її скасовувати, допущене порушення закону не буде усунуте. Наприклад, слідчий виносить необґрунтовану постанову про привід свідка. Якщо привід свідка не виконано, прокурор скасовує таку постанову, а якщо постанову виконано, прокурор не скасовує постанову, а тільки звертає увагу на допущене порушення закону і вирішує питання про відповідальність винної особи.

Отже, використовуючи у своїй діяльності такий акт прокурорського реагування, як постанова, прокурор не тільки скасовує незаконні рішення органів досудового слідства і дізнання, а й захищає законні права, у першу чергу права і законні інтереси громадян.

3. Нормами КПК передбачено й такі повноваження прокурора, *як усунення особи, яка проводить дізнання, або слідчого від подальшого ведення дізнання або досудового слідства за порушення закону при розслідуванні справи (п. 10 ст. 227).* Законодавством не визначено, за які порушення і за яких обставин прокурор повинен застосовувати вказані повноваження. Практика свідчить, що в кожному конкретному випадку він особисто вирішує це питання. При цьому повинні враховуватися характер порушень, обставини справи, наслідки, що настали

або могли настати, а також дані про осіб, які проводять слідство чи дізнання.

Крім цього, прокурор усуває слідчого або особу, яка проводить дізнання, у випадках, коли про це заявлено відвід або самовідвід. Законодавство (ст. 60 КПК) визначає підстави, які можуть бути покладені в основу такого рішення прокурора. При цьому за заявою, що надійшла до прокурора, про відвід або самовідвід він повинен провести перевірку й одержати пояснення від слідчого та інших осіб, витребувати необхідні документи, вивчити матеріали кримінальної справи і тільки після цього винести вмотивовану постанову про відвід слідчого чи особи, яка проводить дізнання, або про відмову в задоволенні заяви про відвід чи самовідвід. Про результати прийнятого рішення прокурор письмово повідомляє заявників.

4. *Однією із форм реагування щодо усунення порушень закону є закриття провадження по кримінальній справі.* Справу, що знаходиться у провадженні слідчого або органу дізнання, прокурор повинен закрити, якщо будуть встановлено обставини, які виключають провадження, передбачені ст. 6 КПК, або при недоведеності участі обвинуваченого у вчиненні злочину (ст. 213 КПК).

Перевірку кримінальної справи з метою виявлення підстав для її закриття прокурор проводить як за особистою ініціативою, так і за скаргою зацікавленої особи або її представника. Приймаючи рішення про закриття кримінальної справи, прокурор повинен враховувати право на його оскарження вищестоящому прокурору, а якщо він відмовить у задоволенні скарги, то ця постанова може бути оскаржена до суду (ст. 236 КПК).

5. До заходів, які прокурор застосовує з метою попередження й усунення порушень законів органами дізнання і досудового слідства, слід віднести *вилучення від органу дізнання будь-якої справи і передачу її слідчому, передачу від одного органу досудового слідства іншому, а також від одного слідчого іншому.* У КПК передбачено повноваження прокурора (п. 9 ст. 227) щодо забезпечення найбільш повного й об'єктивного розслідування. Прокурор, виконуючи наглядову функцію, може вилучити справу із органів міліції і передати її слідчим органу податкової міліції. Якщо прокурор встановить, що справа про злочин, який не є тяжким або особливо тяжким, знаходиться у провадженні органів дізнання більше десяти днів з моменту встановлення особи, яка його вчинила, то він зобов'язаний вилучити цю справу із органів дізнання і передати її слідчому.

У випадках, якщо справа про тяжкий або особливо тяжкий злочин знаходиться у провадженні органу дізнання більше десяти днів з момен-

ту порушення справи або якщо цей строк не скінчився, але по справі виконано невідкладні слідчі дії, прокурор зобов'язаний вилучити таку справу із органів дізнання і передати її слідчому. Такі ж дії прокурора і стосовно справ, у яких розслідування проводять органи дізнання, у разі обрання до підозрюваного запобіжного заходу і дізнання проводиться більше п'яти діб з моменту обрання цього заходу.

Закон (п. 9 ст. 227 КПК) надає право прокурору передавати справу від одного органу досудового слідства іншому, але не конкретизує це положення з урахуванням вимог ст. 112 КПК, яка визначає підслідність. Гадаємо, що вилучення і передача справи від одного органу досудового слідства іншому можуть бути здійснені прокурором у разі виявлення порушень закону про підслідність. З огляду на буквальне тлумачення п. 9 ст. 227 КПК справи можна передавати від одного органу досудового слідства іншому, враховуючи підслідність, за винятком передачі справ слідчим прокуратури, які можуть розслідувати справи непрокурорської підслідності у випадках, якщо про це буде відповідна постанова Генерального прокурора України, його заступників, прокурора області та прирівняних до них прокурорів (ст. 112 КПК).

З наведеного можна зробити висновок про те, що слідчим прокуратури, прокурору міста, району можна доручити розслідування справи, які підслідні іншим органам, тільки за постановою прокурора області.

6. *Внесення прокурором подання про порушення законів при розслідуванні злочинів.* При здійсненні нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання і досудове слідство, прокурор наділяється владно-розпорядчими повноваженнями. Це означає, що він нікому не доручає усунути порушення закону, а зобов'язаний усувати їх сам. Арсенал актів прокурорського реагування дуже широкий: давання письмових вказівок у справі, скасування незаконних, необґрунтованих постанов органів дізнання чи слідчого, усунення особи від подальшого ведення дізнання або слідства тощо. У той же час у практичній діяльності прокурорів широко використовується і така форма реагування, як внесення подання, що передбачено ст. 23 Закону «Про прокуратуру». Незважаючи на те що цю статтю присвячено поданню прокурора, при здійсненні функції нагляду за додержанням і застосуванням законів (загальний нагляд) застосування його при нагляді за розслідуванням кримінальних справ є цілком виправданим і не суперечить нормам КПК та Закону «Про прокуратуру». Прокурор міста, району може вносити подання начальнику слідчого підрозділу або керівникам вищестоящих органів МВС, податкової міліції через прокуратуру області.

Безумовно, такий акт прокурора за своїм змістом відрізняється від загальнонаглядового подання, в якому він просить особу усунути порушення закону. У поданні, яке вноситься прокурором при нагляді за додержанням законів при розслідуванні кримінальних справ, як правило, констатуються факти порушень, а також їх усунення в результаті застосування прокурором владно-розпорядчих повноважень і пропонується вжити заходів щодо усунення причин і умов, які сприяють порушенню закону, а також заходів реагування щодо винних посадових осіб.

Таким чином, у поданні прокурора викладаються порушення, що вже, як правило, прокурором усунуто. Тому є підстави стверджувати, що мета подання — це попередження порушень закону шляхом спонукання відповідних керівників органів дізнання і досудового слідства до вжиття заходів щодо ліквідації причин та умов, які сприяють порушенню закону.

В основу подання покладаються матеріали узагальнень практики нагляду, перевірки виконання законів, вивчення динаміки і причин порушення. Подання необхідно вносити тим посадовим особам, від яких залежить своєчасність вжиття найбільш дійових заходів до усунення порушень законів, причин порушень і умов, що їм сприяють. У кожному конкретному випадку прокурор, ураховуючи стан законності при розслідуванні злочинів, самостійно визначає адресат, куди доцільно надіслати подання.

Ознайомившись з діяльністю прокурора по усуненню порушень законів при розслідуванні злочинів, доцільно проаналізувати організацію нагляду на стадії порушення кримінальної справи та досудового розслідування.

§ 3. Організація прокурорського нагляду за додержанням законів при порушенні кримінальної справи

Здійснюючи нагляд за законністю діяльності органів дізнання і досудового слідства, прокурор перш за все приділяє увагу нагляду за законністю й обґрунтованістю порушення або відмови в порушенні кримінальної справи. Виконуючи цю функцію, він керується вимогами КПК і Закону «Про прокуратуру». При цьому наглядова діяльність прокурора починається з нагляду за виконанням вимог закону про прийняття заяв і повідомлень про злочини та порядок їх розгляду.

Закон зобов'язує всі органи, які мають право порушувати кримінальні справи, приймати заяви і повідомлення про вчинені або під-

готовлювані злочини, в тому числі в справах, які не підлягають їх віданню (ст. 97 КК). Такі вимоги закону виключають можливість повернення заявнику заяви з пропозицією звернутися в інший орган, що забезпечує оперативність реагування на повідомлення про злочин.

За заявою або повідомленням про злочин прокурор, слідчий або орган дізнання зобов'язані не пізніше триденного строку прийняти одне із таких рішень: порушити кримінальну справу, відмовити в порушенні кримінальної справи, направити заяву або повідомлення за належністю (п. 2 ст. 97 КПК). Коли виникає необхідність перевіряти заяву або повідомлення про злочин до порушення кримінальної справи, така перевірка здійснюється в строк не більше десяти днів.

Відповідно до п. І ст. 227 КПК прокурор, здійснюючи нагляд, зобов'язаний не менше одного разу на місяць перевіряти виконання вимог закону про прийом, реєстрацію й вирішення заяв та повідомлень про вчинені або такі, що готуються, злочини.

Отже, прокурорський нагляд за законністю діяльності органів дізнання і досудового слідства починається з моменту, коли посадовим особам стає відомо про вчинений злочин. З цього часу прокурор здійснює нагляд за законністю додержання строків, визначених для перевірки повідомлень про злочини, а також за законністю й обґрунтованістю порушення або відмови в порушенні кримінальної справи. При здійсненні нагляду прокурор зобов'язаний своєчасно виявляти приховування злочинів від обліку, в кожному правоохоронному органі перевіряти виконання вимог закону з цих питань. Вирішення цього завдання забезпечується комплексним підходом до перевірки з використанням даних органів державного нагляду та контролю, лікувальних закладів, звернень громадян, установ, організацій та ін. У практичній діяльності органів прокуратури позитивно зарекомендувала себе практика витребування з метою перевірки об'єктивності обліку і реєстрації заяв і повідомлень про злочини відомостей: із лікувальних закладів про надання допомоги громадянам у зв'язку з кримінальними травмами; із страхових установ про виплати страхових сум у зв'язку з фактами правопорушень; з підрозділів охорони об'єктів про злочини на об'єктах; від керівників підприємств та установ про кражі товарно-матеріальних цінностей на об'єктах; матеріали засобів масової інформації та ін. Одержавши відомості від перелічених установ і організацій, прокурор перевіряє повноту обліку інформації про злочини, зареєстровані у журналі реєстрації інформації про злочини та інші події, що знаходиться у черговій частині, порівнюючи їх з відомостями про злочинні прояви,

що містяться в одержаній інформації. При цьому необхідно, якщо прокуратура проводить перевірку в районному відділі внутрішніх справ, звернути увагу на стан внутрішньовідомчого контролю.

В Інструкції про порядок приймання, реєстрації та розгляду в органах і підрозділах внутрішніх справ України заяв і повідомлень про злочини, що вчинені або готуються, затвердженої наказом міністра внутрішніх справ України від 14 квітня 2004 р. № 400, визначено порядок реєстрації, обліку інформації про злочини та інші події, що надійшла в органи. Крім цього, Інструкцією передбачено: журнали обліку інформації, що не містить явних ознак злочину, журнал реєстрації заяв і повідомлень про злочини, що вчинені або готуються, а також інформації про злочини та інші події, що надійшла по телефонній лінії чи за допомогою інших засобів зв'язку. Порівняння даних, що виявляються прокуратурою, з даними державного нагляду та контролю, а також лікувальних закладів, інших органів та установ дає змогу прокурору робити висновки про організацію роботи за додержанням установленого порядку приймання, реєстрації та розгляду заяв і повідомлень про злочини. Практика свідчить, що найбільш поширеними порушеннями при перевірці заяв і повідомлень про злочини є неповне проведення перевірочних дій, що дає підстави для відмови в порушенні кримінальної справи. Це один із засобів приховування злочинів від обліку. До способів приховування від обліку злочинів, крім незаконної відмови в порушенні кримінальної справи, слід віднести і відмову заявнику в прийнятті заяви, реєстрацію прийнятої інформації в неповному обсязі, фізичне приховування прийнятих заяв та повідомлень, незаконне направлення джерела інформації в інші райони на підставі надуманої їх підвідомчості іншим органам та ін. Як стверджує В. Зеленецький, який цю проблему досліджував багато років, існує понад 20 способів приховування від обліку злочинів органами дізнання[1].

Прокурор, здійснюючи нагляд за додержанням законів при порушенні кримінальної справи, особливу увагу повинен приділяти матеріалам перевірки, за якими прийнято рішення про відмову в порушенні кримінальних справ. При цьому прокурору необхідно перевіряти своєчасність, обґрунтованість та повноту перевірки за заявами і повідомленнями про злочини і робити висновки про законність відмови в порушенні кримінальної справи. Перевіряючи матеріали, прокурор

[1] Див.: *Зеленецький В. С.* Прокурорский надзор за исполнением органами дознания и досудебного следствия законов при приеме, регистрации, проверке и разрешении заявлений и сообщений о преступлениях. — Х., 2004. — С. 13.

має не тільки контролювати законність і обґрунтованість прийнятого рішення, а й з'ясовувати, чи своєчасно прийняті, зареєстровані і взяті на облік заяви і повідомлення, чи додержано процесуального порядку перевірки інформації, чи не порушено прав зацікавлених осіб. При вивченні матеріалів, за якими порушено кримінальну справу, прокурор з'ясовує, коли було подано й зареєстровано заяву, в який строк і які перевірочні дії проводилися, через який проміжок часу після надходження заяви або повідомлення було порушено кримінальну справу.

Виявити порушення закону прокурор може і шляхом порівняння одержаної інформації про вчинені злочини із записом у різних документах органів дізнання, в тому числі в журналі обліку матеріалів, за якими прийнято рішення про відмову в порушенні кримінальної справи, а також в журналі обліку злочинів і осіб, що їх вчинили, та ін.

Організація прокурорського нагляду за законністю порушення і відмови в порушенні кримінальних справ значною мірою залежить від обсягу роботи, кількості працівників, які за наказом прокурора міста, району закріплені за цим напрямком наглядової діяльності, та інших обставин. Деякі прокурори міст, районів, перевіряють матеріали, за якими відмовлено в порушенні кримінальних справ, один раз на місяць, під час перевірки у черговій частині додержання законності при прийомі, реєстрації, обліку та розгляду заяв, повідомлень про злочини. Вважаємо, що така прокурорська діяльність не відповідає завданням нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання та досудове слідство. Практично незаконне рішення про відмову в порушенні кримінальної справи скасовується через 15–20 днів після його прийняття, що може негативно вплинути на розкриття злочину, захист особи, її прав, власності, прав підприємств, установ, організацій від злочинних посягань. Ефективнішою є практика наглядової діяльності тоді, коли прокурор встановлює порядок перевірки кожного матеріалу відразу після прийняття рішення про відмову в порушенні кримінальної справи. Такий порядок прокурор може встановити, домовившись з керівництвом міськрайоргану про те, щоб матеріали, за якими відмовлено в порушенні кримінальної справи, не приймали до обліку без відповідної відмітки прокурора про згоду з таким рішенням. Це дозволить прокурору робити щодо них висновки відразу після прийняття рішення про відмову в порушенні кримінальної справи. У випадках незаконності і необґрунтованості прийнятого рішення прокурор скасовує його і порушує кримінальну справу, а якщо перевірку проведено неповно, поверхово, скасовує й надсилає її для додаткової перевірки.

Така організація нагляду за додержанням законності при порушенні і відмові в порушенні кримінальних справ має значні переваги: забезпечує своєчасний і ефективний нагляд, скорочує строки і оперативно вирішує питання про порушення кримінальної справи, що збільшує можливості успішного розслідування, з'являється можливість своєчасно передати кримінальну справу до суду. При перевірці матеріалів, за якими порушено кримінальні справи або відмовлено в їх порушенні, прокурору необхідно звертати увагу на факти, коли під час перевірки за заявою чи повідомленням про злочин органи дізнання проводять слідчі дії. У деяких випадках, ще до порушення кримінальної справи, порушуючи норми КПК, проводять допити, затримують громадян, проводять інші слідчі дії. При виявленні подібних фактів прокурор має негайно вжити заходів щодо усунення порушень закону і притягнення винних осіб до відповідальності.

При здійсненні нагляду прокурор особливу увагу також приділяє законності порушення кримінальних справ. При виявленні справ, порушених без законних підстав, тобто з порушенням вимог ст. 94 КПК, прокурор своєю постановою повинен скасувати незаконну постанову слідчого чи органу дізнання або закрити справу. Якщо при перевірці прокурор встановлює, що справу порушено без законних підстав і по справі ще не проводилися слідчі дії, він скасовує постанову про порушення справи, а якщо такі дії проводилися, — він її закриває (ст. 100 КПК). Для ефективного нагляду за законністю порушення кримінальних справ важливо, щоб прокурору своєчасно надходили повідомлення про порушення кримінальних справ. Згідно з ст. 100 КПК слідчий та орган дізнання зобов'язані не пізніше доби надіслати прокурору копію постанови про порушення кримінальної справи. Додержання цих вимог дає змогу прокурору своєчасно виконувати свої повноваження по нагляду за законністю при порушенні кримінальної справи.

§ 4. Організація прокурорського нагляду за виконанням законів при розслідуванні кримінальних справ

Організація нагляду за законністю розслідування кримінальних справ органами дізнання і досудового слідства потребує значної уваги прокурорів міст і районів. Це обумовлено тим, що такий нагляд як самостійна ділянка прокурорської діяльності за своїм обсягом посідає

провідне місце серед решти функцій прокуратури. У цю сферу входить нагляд за законністю в діяльності органів дізнання і досудового слідства, що перебувають на території міста, району.

Відповідно до ст. 101 КПК до органів дізнання належать: 1) міліція; 2) податкова міліція — у справах про ухилення від сплати податків і зборів (обов'язкових платежів), а також у справах про приховування валютної виручки; 3) органи безпеки — у справах, віднесених законом до їх відання; 4) начальники органів управління Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, та їх заступники з питань провадження дізнання — у справах про злочини, вчинені військовослужбовцями Збройних Сил України та військовозобов'язаними під час проходження ними зборів, працівниками Збройних Сил України під час виконання ними службових обов'язків або в розташуванні військової частини, командири (начальники) військових частин, з'єднань, начальники військових установ — у справах про злочини, вчинені підлеглими їм військовослужбовцями і військовозобов'язаними під час проходження ними зборів, а також у справах про злочини вчинені працівниками Збройних Сил України у зв'язку з виконанням ними службових обов'язків або в розташуванні військової частини, з'єднання, установи чи на військових об'єктах; 5) командири кораблів — у справах про злочини, вчинені підлеглими їм військовослужбовцями, а також у справах про злочини, вчинені працівниками Збройних Сил України у зв'язку з виконанням ними службових обов'язків під час походу за межами України; 6) митні органи в справах про контрабанду; 7) начальники установ виконання покарань, слідчих ізоляторів, лікувально-трудових профілакторіїв — у справах про злочини проти встановленого порядку несення служби, вчинені працівниками цих установ, а також у справах про злочини, вчинені в розташуванні зазначених установ; 8) органи державного пожежного нагляду — у справах про пожежі і порушення протипожежних правил; 9) органи охорони державного кордону — у справах про порушення державного кордону; 10) капітани морських суден, що перебувають у далекому плаванні.

Перелічені органи й посадові особи здійснюють і іншу діяльність, але прокурорський нагляд поширюється тільки на їх діяльність, що регламентується кримінально-процесуальним законодавством, тобто проведення дізнання.

До органів досудового слідства належать органи, визначені ст. 102 КПК: 1) слідчі прокуратури; 2) слідчі органів внутрішніх справ; 3) слідчі податкової міліції; 4) слідчі органів безпеки.

Слідчі незалежно від відомчої належності виконують тільки функцію розгляду і вирішення заяв і повідомлень про злочини та розслідування справ про злочини, віднесені до їх компетенції. У зв'язку з цим прокурорський нагляд за додержанням законів охоплює всю діяльність органів досудового слідства. Для правильної організації прокурорського нагляду за законністю розслідування кримінальних справ, дізнання і досудового слідства доцільно виділити декілька етапів і безпосередніх об'єктів наглядової діяльності. Враховуючи предмет нагляду, визначений ст. 29 Закону «Про прокуратуру», всі вони збігаються з етапами розслідування: виконання невідкладних слідчих дій, притягнення до кримінальної відповідальності, виконання інших слідчих дій, закінчення досудового слідства. При цьому обов'язковими об'єктами прокурорського нагляду по кримінальній справі є: затримання, застосування запобіжного заходу до обвинуваченого та інші слідчі дії, які обмежують конституційні права і свободи учасників розслідування; притягнення до кримінальної відповідальності; забезпечення прав і законних інтересів учасників досудової стадії процесу; всебічне, повне й об'єктивне дослідження обставин злочину і законне вирішення справи по суті.

Генеральний прокурор постійно приділяє увагу організації прокурорського нагляду за додержанням законів усіма органами, які проводять досудове слідство і дізнання, особливо питанням прокурорського нагляду за законністю проведення першочергових слідчих дій. Прокурори міст, районів, прокурори гарнізонів і прирівняні до них прокурори зобов'язані особисто виїжджати на місця вчинення вбивств, терористичних актів, бандитизму та інших тяжких злочинів, з метою належної організації огляду та проведення інших першочергових слідчих дій. Особливо важлива роль прокурора на місці подій як координатора зусиль слідчих і оперативних працівників по розкриттю злочинів, процесуальному закріпленню і використанню в процесі огляду слідів злочину і речових доказів.

Із переліку першочергових слідчих дій увагу прокурора мають привертати затримання й обшук, що віднесені до найбільш суттєвих заходів процесуального примусу і щодо яких часто мають місце порушення закону. При аналізі законності затримання прокурори повинні враховувати передбачені ст. 106 КПК підстави, а також мету затримання. Органи дізнання і слідства мають право затримати особу, підозрювану в учиненні злочину, за який може бути призначено покарання у вигляді позбавлення волі, за наявності однієї з таких підстав:

1) коли цю особу застали при вчиненні злочину або безпосередньо після його вчинення;

2) коли очевидці, в тому числі потерпілі, прямо вкажуть на дану особу, що вона вчинила злочин;

3) коли на підозрюваному, його одягу, при ньому або в його житлі буде виявлено явні сліди злочину.

За наявності інших даних, що дають підстави підозрювати особу в учиненні злочину, її може бути затримано лише в тому разі, коли ця особа намагалася втекти, або коли вона не має постійного місця проживання, або коли не встановлено особу підозрюваного. У ст. 106 КПК не передбачено мету затримання, вона вказана у ст. 148 КПК: запобігти спробам ухилитися від дізнання, слідства або суду, перешкодити встановленню істини у кримінальній справі або продовжити злочинну діяльність, а також для забезпечення виконання процесуальних рішень.

При організації прокурорського нагляду за законністю затримання і тримання під вартою підозрюваного, міські, районні та прирівняні до них прокурори повинні щодекадно перевіряти законність тримання в ізоляторах тимчасового тримання, кімнатах для доставлених у чергових частинах міськрайвідділів УМВС, гауптвахтах, кімнатах тимчасового затримання у військових частинах та інших місцях тимчасового обмеження свободи громадян. Прокурори зобов'язані приділяти особливу увагу виявленню фактів порушення законності, насамперед додержанню прав і свобод людини і громадянина при затриманнях, взяття під варту, притягнення до кримінальної відповідальності, невідкладного вжиття заходів щодо їх фактичного поновлення та притягнення винних службових осіб правоохоронних органів до встановленої законом відповідальності.

При одержанні заяви затриманого про застосування незаконних методів слідства прокурор повинен негайно провести її перевірку.

Стаття 22 КПК забороняє домагатися показань обвинуваченого та інших осіб, які беруть участь у справі, шляхом насильства, погроз та інших незаконних дій, а ст. 373 КК встановлює кримінальну відповідальність за примушення давати показання при допиті шляхом незаконних дій з боку особи, яка проводить дізнання або досудове слідство.

Враховуючи особливості суспільної безпечності такого виду злочинів, які грубо порушують вимоги ст. 28 Конституції України, при одержанні заяви від затриманого прокурор повинен негайно його опитати, в разі необхідності направити на судово-медичний огляд, а також негайно

провести інші дії, зумовлені конкретними обставинами. Така перевірка має самостійний характер і повинна проводитись поза справою, яка розслідується. За наслідками перевірки відповідно до ст. 97 КПК прокурор приймає рішення про порушення або про відмову в порушенні кримінальної справи. При підтвердженні фактів про застосування незаконних методів розслідування або порушення кримінальної справи за цими фактами прокурору необхідно вжити заходів, які виключили б можливість подальшого протиправного впливу на затриманого. Особливу увагу прокурор повинен звертати на факти використання органами дізнання і слідчими затримання і взяття під варту як засіб одержання від підозрюваного, обвинуваченого визнання вини у вчиненні злочину.

Важливою умовою правильної організації прокурорського нагляду є інформаційне забезпечення, яке гарантує своєчасне й повне одержання прокурором даних про затримання особи. Згідно з ст.ст. 106, 115 КПК орган дізнання чи слідчий при затриманні особи, підозрюваної в учиненні злочину, зобов'язані скласти протокол, копію якого з переліком прав та обов'язків негайно вручити затриманому, а також надіслати прокурору. Стаття 106 КПК не містить конкретний строк, у який прокурор повідомляється про затримання особи, а в ній вказується «негайно». Таке формулювання закону передбачає, що повідомляти прокурора про затримання необхідно тоді, як тільки буде складено протокол. У практичній діяльності органів прокуратури така неконкретність створює труднощі, тому логічним було б, коли у згаданій статті визначався конкретний строк, наприклад 24 години.

Заслуговує поширення досвід районів, коли про факт затримання негайно по телефону повідомляється прокурор, а потім йому надсилається письмове повідомлення — копія протоколу. Такий порядок дає змогу прокурору мати більше часу для перевірки законності затримання.

Особливої уваги з боку прокурора заслуговує нагляд за законністю при проведенні обшуку та виїмки. Ці слідчі дії є вельми поширеними, бо допомагають одержати докази з кримінальної справи, дозволяють відшукати та вилучити знаряддя злочину, речі та інші предмети, документи, необхідні для встановлення істини по справі, або забезпечити цивільний позов.

При проведенні обшуку слідчі та органи дізнання вирішують такі завдання:

1) перевіряють і закріплюють докази або одержують нові докази;

2) перевіряють розроблені слідчі версії;

3) виявляють обставини, які сприяли вчиненню злочину.

Поряд з цими слідчими діями, які в деяких випадках є продовженням обшуку, слід вказати виїмку. Виїмка — це слідча дія, яка проводиться з метою вилучення предметів та документів, що мають значення по справі, про які відомо, що вони знаходяться у певної особи чи певному місці (ст. 178 КПК). При проведенні виїмки слідчі та органи дізнання вирішують такі ж завдання, що й при обшуку.

Зміни, внесені до КПК Законом України від 21 червня 2001 р. з метою його узгодження з нормами Конституції, не внесли повної ясності у порядок виконання таких процесуальних дій, як обшук і виїмка.

Серед питань, що виникають у науковців і практичних працівників при виконанні даних слідчих дій, це, зокрема, питання обшуку житла або іншого володіння особи. Закон чітко визначає: «Обшук житла чи іншого володіння особи, за винятком невідкладних випадків, проводиться лише за мотивованою постановою судді» (ч. 5 ст. 177 КПК). Безумовно, у цій частині КПК повно відображено вимоги ч. 1 ст. 30 Конституції України, яка гарантує кожній особі право на недоторканність житла. Такі вимоги закону викликають потребу визначити поняття «житло або володіння особи». Від правильного визначення цього поняття у деяких випадках залежить, яку норму кримінально-процесуального закону слідчий застосовуватиме — одержувати санкцію на обшук у прокурора чи звертатися з поданням до суду. В кримінально-процесуальному законодавстві ці питання не знайшли свого чіткого визначення, тому доцільно враховувати судову практику. Пленум Верховного Суду України в постанові від 25 грудня 1992 р. № 12 «Про судову практику по справах про корисливі злочини проти приватної власності» роз'яснив: «Житло — це приміщення, яке призначено для постійного чи тимчасового проживання людей (приватний будинок, квартира, кімната готелю, дача, садовий будинок і т. п.), а також ті його складові частини, які використовуються для відпочинку, зберігання майна чи задоволення інших потреб людини (балкони, веранди, комори і т. п.). Не можуть визнаватися житлом приміщення, не призначені і не пристосовані для постійного чи тимчасового мешкання (відокремленні від житлових будинків погреби, гаражі, інші будови господарського призначення), службові приміщення, сейфи, приміщення, вільні для доступу публіки, і т. п.»[1].

Таким чином, Верховний Суд України розтлумачив поняття «житло», що, безумовно, має практичне значення. У той же час необхідно звернути увагу на те, що це роз'яснення Пленуму зроблено до прийняття Конституції України. Вважаємо, що з урахуванням конституційних вимог до «житла та іншого володіння» слід віднести не тільки безпосередньо житло, а й інші приміщення, не призначені і не пристосовані для мешкання, тобто усі інші господарські будівлі, призначені для задоволення життєвих потреб людини.

[1] Див.: Право України. — 1993. — № 1. — С. 30.

У зв'язку з цим вирішення питання про те, який орган дозволяє проводити обшук, є однозначним — тільки на підставі постанови суду.

З метою недопущення порушень законодавства при проведенні обшуку і виїмки в законодавчому порядку передбачено низку заходів, які забезпечують контроль за їх виконанням (ст. 177 КПК). Так, у невідкладних випадках, коли обшук був проведений без санкції прокурора, слідчий у добовий строк повідомляє прокурора про такий обшук та його результати. Якщо обшук був проведений без постанови судді, то слідчий також протягом доби з моменту проведення цієї слідчої дії повідомляє прокурора. При цьому в законодавчому порядку визначено, що таке повідомлення здійснюється у формі направлення копії протоколу обшуку, в якому повинні бути зазначені причини, що зумовили проведення обшуку без постанови судді.

Отже, при проведенні обшуку без постанови судді чітко визначено, в якій формі про ці слідчі дії повідомляється прокурор, а при проведенні обшуку без санкції прокурора форму повідомлення законодавством не визначено.

На практиці такі неузгодженості законодавства приводять до того, що існують різні форми інформації прокурора про обшук без його санкції: повідомлення по телефону, надіслання письмової інформації або копії протоколу. Все це знижує гарантії законності при проведенні обшуку без санкції прокурора. Вважаємо, що в законодавчому порядку необхідно встановити таку ж форму інформації, як і при проведенні обшуку без постанови судді, тобто надсилати прокурору копію протоколу обшуку.

Крім цього, слід звернути увагу на низку інших особливостей обшуку і виїмки. Так, якщо присутні під час обшуку і виїмки мають зауваження з приводу тих чи інших дій слідчого, вони заносяться до протоколу (ст. 188 КПК). За наявності зауважень на неправильні дії, допущені під час цих слідчих дій, слідчий не пізніше двох днів повідомляє про це того прокурора, котрий здійснює нагляд за слідством (ст. 189 КПК). В якій формі слідчий повідомляє про це прокурора — законодавством не визначено. Гадаємо, що в цьому разі повідомлення прокурору повинно бути також у формі копії протоколу обшуку.

Прокурор, одержавши протокол щодо проведення слідчих дій без його санкції або без постанови судді, а також із зауваженнями повинен визначити законність цих слідчих дій. При цьому слід звернути увагу на причини, які зумовили проведення обшуку без його санкції або постанови судді. Ці причини повинні вказуватись у протоколі обшуку, і прокурор, враховуючи матеріали кримінальної справи, має визначити, чи були «невідкладні випадки» для обшуку, і зробити висновок щодо законності цих слідчих дій. Оцінюючи законність дій слідчого з урахуванням зауважень у протоколі на неправильні дії під час обшуку, прокурор повинен їх вирішувати з урахуванням вимог ст. 234 КПК, тобто як письмову скаргу. При цьому слідчий повинен надіслати не тільки копію протоколу, в якій вказано зауваження, а й свої пояснення. Прокурор протягом трьох днів після одержання такої скарги зобов'язаний вирішити її і повідомити про результати скаржника (ст. 235 КПК).

Таким чином, прокурор, перевіряючи підстави для проведення цих слідчих дій і наявність причин, що зумовили їх проведення без постанови судді або санкції прокурора, має звернути увагу на достовірність «невідкладних випадків» та їх обґрунтованість. Для цього він вивчає матеріали справи і при виявленні фактів незаконного проведення обшуку або незаконної виїмки предметів, які не стосуються до справи, повинен вжити заходів прокурорського реагування.

Законність інших невідкладних слідчих дій, як правило, перевіряється тільки при надходженні скарг. У всіх інших випадках перевірка законності проводиться на більш пізніх етапах слідства: при перевірці законності притягнення до кримінальної відповідальності, обрання запобіжних заходів, продовження строків розслідування і тримання під вартою, при зупиненні досудового слідства, а також при закінченні розслідування.

З прийняттям Конституції України в діяльності прокуратури за наглядом додержання законності при розслідуванні злочинів пріоритетним напрямком стало забезпечення прав і законних інтересів учасників кримінального процесу. Органи дізнання і слідчі повинні забезпечити права всіх осіб, причетних до кримінально-процесуальної діяльності, перш за все потерпілих і підозрюваних (обвинувачених), яким для їх захисту законних інтересів КПК передбачено значний обсяг прав.

Наглядову діяльність доцільно організовувати стосовно забезпечення прав і законних інтересів учасників процесу на всіх найбільш важливих етапах розслідування: при вирішенні питання про порушення кримінальної справи, виконання невідкладних слідчих дій, особливо при затриманні підозрюваного і проведення обшуку, пред'явлення обвинувачення й обрання запобіжного заходу, при забезпеченні всебічності, повноти й об'єктивності розслідування, а також при прийнятті остаточних процесуальних рішень по справі.

Забезпечення прав і законних інтересів мусить бути головним обов'язковим завданням наглядової діяльності прокуратури при перевірці законності процесуальних рішень і проведенні слідчих дій, які обмежують конституційні свободи і права громадян. Крім цього, в процесі розслідування необхідно постійно контролювати додержання органами дізнання і слідчими статей КПК, які регламентують правовий статус учасників процесу.

У міськрайпрокуратурах має бути встановлено порядок негайної перевірки і в необхідних випадках оперативного реагування на звернення в прокуратуру учасників процесу і громадян у зв'язку з порушенням їх прав і законних інтересів під час розслідування злочинів. Така організація нагляду сприятиме попередженню, виявленню й усуненню порушень прав і законних інтересів учасників процесу.

Важливим об'єктом прокурорського нагляду є законність притягнення до кримінальної відповідальності й обрання запобіжного заходу взяття під варту підозрюваного (обвинуваченого), яке повинно здійснюватися суворо до відповідності із встановленою КПК процедурою. З цією метою прокурору доцільно бути присутнім при пред'явленні обвинувачення і допиті обвинуваченого, витребувати кримінальну справу для перевірки законності і обґрунтованості пред'явленого обвинувачення. Прокурор може скасувати незаконну і необґрунтовану постанову про притягнення як обвинуваченого, закрити кримінальну справу в цілому або стосовно конкретної особи і особисто пред'явити обвинувачення або дати вказівку про це органу, що проводить розслідування, а також щодо обсягу обвинувачення і кваліфікації злочину.

КПК не передбачає згоду прокурора на притягнення як обвинуваченого. В той же час встановлюється, що копія постанови про притягнення як обвинуваченого негайно надсилається прокурору (ст. 132 КПК). Крім цього, в ст. 140 КПК закріплено, що у разі відмови обвинуваченого поставити підпис у протоколі слідчий робить на ньому відмітку про відмову від підпису і зазначає мотиви відмови, про що повідомляє прокурора.

Отже, прокурор має можливість своєчасно перевірити законність притягнення до кримінальної відповідальності. Тому дуже важливо,

щоб у міськрайпрокуратурах було встановлено дійовий контроль за своєчасністю надходженням копій постанов про притягнення як обвинуваченого. Ознайомившись з постановою, прокурор у необхідних випадках може витребувати кримінальну справу для перевірки законності й обґрунтованості притягнення як обвинуваченого.

При здійсненні нагляду прокурор приділяє значну увагу законності застосування такого запобіжного заходу, як взяття під варту. Додержання вимог КПК щодо обрання запобіжного заходу взяття під варту зобов'язують прокурора ретельно вивчати необхідність застосування цього заходу, в разі потреби допитувати особисто підозрюваного чи обвинуваченого, а неповнолітніх допитувати обов'язково. Законність взяття під варту підозрюваних і обвинувачених значною мірою залежить від організації наглядової діяльності в міськрайпрокуратурі. З метою запобігання порушенням закону прокурор має приділяти особливу увагу неухильному виконанню вимог ст. 155 КПК, докладно знайомитися з матеріалами справи, в яких містяться підстави для взяття під варту. Перш ніж дати згоду на взяття під варту, відповідно до ст. 165^2 КПК «прокурор зобов'язаний ознайомитися з усіма матеріалами, що дають підстави для взяття під варту, перевірити законність одержання доказів, їх достатності для обвинувачення».

З цих вимог закону можна зробити висновок про те, що питання доказовості вини обвинуваченого і обґрунтованості підозри відносно затриманого, як і раніше, залишається основним для прокурора. Тому вимоги, які пред'являлися до прокурора тоді, коли остаточне рішення до цього питання він приймав сам, є обов'язковими і зараз. Як зазначають Д. Бакаєв і А. Балашов, «для того щоб вірно вирішити питання про арешт громадянина, прокурор перш за все перевіряє законність і обґрунтованість пред'явленого йому обвинувачення. Це пов'язано з тим, що запобіжні заходи відповідно до закону обираються, як правило, обвинуваченому. При цьому прокурор повинен перевіряти наявність доказів усіх чотирьох елементів складу злочинів: об'єкта, об'єктивної сторони, суб'єкта і суб'єктивної сторони. У цьому плані особливу увагу прокурор приділяє перевірці доказів вини обвинуваченого»[1].

З огляду на те, що зараз остаточне рішення з цих питань приймає тільки суд, прокурор також повинен переконатися в достовірності і достатності доказів, які підтверджують вину обвинуваченого (підозрюваного). З цією метою на підставі ст. 227 КПК він може витребувати від органів дізнання і досудового слідства кримінальну справу та інші відомості про вчинений злочин. При вирішенні цих питань прокурор в разі необхідності може допитати підозрюваного (обвинуваченого), що відповідає вимогам п. 5 ст. 227 КПК.

[1] *Бакаев Д. М., Балашов А. Н.* Прокурорский надзор за законностью задержания подозреваемых и ареста обвиняемых: Учеб. пособ. — Х., 1980. — С. 19.

У наглядовій діяльності прокурору слід приділяти належну увагу додержанню строків тримання під вартою. Строки тримання під вартою і порядок їх продовження регламентовано ст. 165^3 КПК, згідно з якою ці питання вирішуються судом. При вивченні клопотання про продовження строку тримання особи під вартою міськрайпрокурори повинні перевіряти законність тримання під вартою, наявність для цього підстав, передбачених ст.ст. 155, 156, 165^3 КПК. У випадках, коли підстави для тримання особи під вартою відпали, міськрайпрокурори повинні звільнити її з-під варти. Відповідно до ст. 156 КПК «у разі закінчення строку тримання під вартою як запобіжного заходу, якщо цей строк не продовжено у встановленому порядку, орган дізнання, слідчий, прокурор зобов'язані негайно звільнити особу з-під варти».

Таким чином, скасування або зміна запобіжного заходу тримання під вартою здійснюється на підставі вмотивованої постанови органів дізнання, слідчого і прокурора. Чи повинні слідчий та органи дізнання погоджувати постанову про звільнення з-під варти з прокурором? У законодавчому порядку це питання не вирішено. Гадаємо, що така постанова не потребує погодження з прокурором. Одночасно прокурор, здійснюючи нагляд за продовженням строку тримання під вартою, повинен звертати увагу на додержання строків звернення з поданням до суду. Законодавством (ст. 165^3 КПК) визначено, що подання про продовження строку тримання особи під вартою повинно бути подано до суду: 1) при продовженні строку тримання під вартою до чотирьох місяців — не пізніше як за п'ять діб до закінчення строку тримання особи під вартою; 2) при продовженні строку тримання під вартою до дев'яти місяців — не пізніше п'ятнадцяти діб до закінчення строку тримання під вартою; 3) при продовженні строку тримання під вартою до вісімнадцяти місяців — не пізніше двадцяти діб до закінчення строку тримання під вартою. Порушення слідчими цих вимог закону в кожному конкретному випадку вимагає правової оцінки з боку прокурора. При цьому слід ураховувати, що зазначені строки встановлено законом, тому прокурор повинен розцінювати факти порушення строків як порушення вимог закону.

Один із важливих напрямків нагляду за додержанням законів при проведенні дізнання та досудового слідства — це виконання вимог ст. 22 КПК про всебічне, повне і об'єктивне дослідження обставин справи в процесі розслідування. Вимоги про всебічне, повне і об'єктивне дослідження реалізуються на всіх стадіях розслідування, але найбільші можливості їх забезпечення з'являються після пред'явлення обвинувачення, оскільки ця стадія спрямована на перевірку дій і розширення доказової бази. Прокурор у процесі нагляду повинен звертати увагу на виконання цих вимог закону і при виявлені фактів його невиконання або неналежного виконання має негайно відреагувати: дати вказівку щодо справи, а можливо, й усунути особу, яка проводить дізнання чи слідство, від подальшого розслідування. Слід зазначити, що в практичній діяльності органів дізнання і слідства однобічність, неповнота та необ'єктивність є найбільш поширеними. Це стосується і недоліків в організації прокурорського нагляду, коли вимоги ст. 22 КПК перевіряються не в процесі розслідування, а лише по закінченні слідства, коли прокурор оцінює законність і обґрунтованість остаточного процесуального рішення і коли втрачено реальні можливості для усунення недоліків розслідування. Тому при організації нагляду за виконанням вимог ст. 22 КПК необхідно, щоб прокурор своєчасно проводив перевірку і давав правильні вказівки щодо усунення порушень цієї норми закону.

Заключним етапом прокурорського нагляду за виконанням законів при розслідуванні злочинів є нагляд за законністю дій і рішень при закінченні провадження по кримінальній справі. Більшість справ закінчуються поданням прокурору для затвердження обвинувального висновку і надіслання їх до суду. До передачі справи прокурору слідчий, визнавши, що досудове слідство закінчено, повідомляє про це потерпілого, його представника, цивільного позивача, цивільного відповідача або їх представників (ст. 217 КПК), а також обвинуваченого і його захисника (ст. 218 КПК), роз'яснює їм право ознайомитися з матеріалами розслідування і подає їм справу для ознайомлення.

Закон не обмежує час ознайомлення з матеріалами справи і дозволяє виписувати з неї будь-які відомості.

Прокурору необхідно приділяти пильну увагу скаргам на відмову слідчого у задоволенні клопотання обвинуваченого та його захисника про доповнення матеріалів розслідування. При цьому прокурор протягом трьох днів після одержання скарги зобов'язаний вирішити її і

повідомити про результати заявника (ст. 235 КПК). Рішення по скарзі прокурор приймає на підставі вивчення матеріалів справи.

Якщо прокурор визнає скаргу обґрунтованою, то він дає вказівку про виконання клопотання. У разі відмови у задоволенні скарги прокурор своє рішення повинен мотивувати. Це рішення може бути оскаржене вищестоящому прокурору (ст. 235 КПК).

Після ознайомлення обвинуваченого й інших осіб, перелічених у законі, з матеріалами кримінальної справи, слідчий передає її з обвинувальним висновком прокурору, який вивчає матеріали справи відповідно до вимог ст. 228 КПК, приймає одне з рішень, передбачених ст. 229 КПК: 1) затверджує обвинувальний висновок або складає новий обвинувальний висновок; 2) повертає справу органу дізнання або слідчому з своїми письмовими вказівками для провадження додаткового розслідування; 3) закриває справу, склавши про це постанову.

Після затвердження обвинувального висновку прокурор надсилає справу до суду і повідомляє обвинуваченого, до якого суду її надіслано. Якщо обвинувачений перебуває під вартою, то прокурор у письмовій формі повідомляє адміністрацію слідчого ізолятора про надіслання справи до суду і про перерахування обвинуваченого за відповідним судом.

Значний обсяг роботи в діяльності прокурора становить нагляд за законністю й обґрунтованістю закриття кримінальних справ. Організація прокурорського нагляду за законністю закриття кримінальних справ залежить від підстав прийняття такого рішення. Підстави і порядок закриття кримінальних справ на стадії досудового слідства регламентовано законодавством України. Існують три групи підстав: 1) у зв'язку з наявністю підстав, які дозволяють звільнити від кримінальної відповідальності за злочин (ст.ст. 7-11^1 КПК); 2) у зв'язку з наявністю обставин, які виключають провадження в кримінальній справі (ст. 6 КПК); 3) при недоведеності участі обвинуваченого у вчиненні злочину (п. 2 ст. 213 КПК).

У першому випадку органи дізнання і досудового слідства надсилають справу до суду для вирішення питання про закриття справи і звільнення від кримінальної відповідальності, якщо в судовому засіданні будуть встановлено підстави для закриття справи, передбачені ст. 7 (вчинене особою діяння втратило суспільну небезпечність або ця особа перестала бути суспільно небезпечною); 7^2 (у зв'язку з дійовим каяттям особи); ст. 8 (у зв'язку з примиренням обвинуваченого з по-

терпілим); ст. 9 (у зв'язку із застосуванням до неповнолітнього примусових заходів виховного характеру); ст. 10 (у зв'язку з передачею особи на поруки); ст.11^1 (у зв'язку з закінченням строків давності). У такому разі суд, вислухавши думку учасників судового розгляду і висновок прокурора, закриває справу. При надісланні до суду справ для закриття на підставі ст.ст. 7–11^1 КПК прокурор повинен перевірити додержання передбачених законом умов для закриття справи і тільки після цього давати згоду на закриття провадження у справі і надіслання її до суду.

При закритті справи в разі встановлення обставин, що виключають провадження (ст. 6 КПК), згоди прокурора не потрібно, але він повинен перевірити законність і обґрунтованість прийнятого рішення. З цією метою прокурор має встановити такий порядок, щоб кожна справа, яка закривається з цих обставин, негайно надсилалася до прокуратури для перевірки.

При закритті кримінальної справи за недоведеності участі обвинуваченого у вчиненні злочину рішення приймається відносно конкретної особи, але справа не закривається, а слідство у справі зупиняється і злочин залишається нерозкритим. У зв'язку з цим прокурор здійснює нагляд за тим, щоб слідчий особисто, а також через оперативно-розшуковий підрозділ вжив заходів щодо встановлення особи, яка вчинила злочин. Копія постанови про закриття справи надсилається прокурору, особі, яка була притягнута до кримінальної відповідальності, особі, за заявою якої було порушено справу, а також потерпілому та цивільному позивачу (ст. 214 КПК).

У випадках, коли кримінальна справа відносно особи закривається і особа звільняється з-під варти, прокуратура області повинна проводити перевірку законності притягнення особи до кримінальної відповідальності і взяття під варту. З цією метою справа протягом трьох днів надсилається в прокуратуру обласного рівня.

Якщо прокурору надходить справа з постановою про надіслання в суд для вирішення питання про застосування примусових заходів медичного характеру, прокурор після вивчення матеріалів кримінальної справи може прийняти одне з таких рішень:

1) погодитися з постановою, затвердити її та надіслати справу до суду;

2) визнати, що психіатрична експертиза та інші докази, зібрані у справі, є недостатніми для того, щоб зробити висновок про психічний стан обвинуваченого, або у справі не зібрано достатніх доказів про те, що суспільно небезпечне діяння, про яке проводилось досудове слідство, вчинене даною особою, і повернути зі своєю письмовою вказівкою слідчому для проведення додаткового досудового слідства (ст. 418 КПК).

Розділ IX. Організація роботи по нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність[1]

§ 1. Сутність, предмет і завдання нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність

Законом України від 18 лютого 1992 р. «Про оперативно-розшукову діяльність» передбачено, що у державі здійснювати оперативно-розшукову діяльність (далі ОРД) мають право підрозділи семи державних органів:

1) **Міністерства внутрішніх справ:** кримінальна, транспортна та спеціальна міліція, спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю, забезпечення безпеки працівників суду, правоохоронних органів і учасників кримінального судочинства;

2) **Служби безпеки України** — розвідка, контррозвідка, військова контррозвідка, захисту національної державності, спеціальні підрозділи по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю, оперативно-технічні, внутрішньої безпеки, оперативного документування, по боротьбі з тероризмом і захисту учасників кримінального судочинства та працівників правоохоронних органів;

3) **Прикордонної служби** — підрозділи з оперативно-розшукової роботи, розвідувальні органи Державного комітету у справах охорони державного кордону України;

[1] Нагляд за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності здійснюють працівники прокуратури обласної ланки.

4) **Управління державної охорони** — підрозділи оперативного забезпечення охорони виключно з метою забезпечення безпеки осіб та об'єктів, щодо яких здійснюється державна охорона;

5) **органів державної податкової служби** — оперативні підрозділи податкової міліції;

6) **органів і установ Державного департаменту України з питань виконання покарань** — оперативні підрозділи;

7) **розвідувального органу Міністерства оборони України** — оперативні, оперативно-технічні, власної безпеки.

Законом заборонено проведення оперативно-розшукової діяльності іншими підрозділами зазначених органів, підрозділами інших міністерств, відомств, громадськими, приватними організаціями та особами (ст. 5 Закону).

В той же час оперативно-розшукові заходи можуть здійснюватись зазначеними органами тільки за наявності підстав, передбачених законодавством. Згідно з ст. 6 Закону «Про оперативно-розшукову діяльність» такими підставами є:

1) наявність достатньої інформації, одержаної в установленому законом порядку, що потребує перевірки за допомогою оперативно-розшукових заходів і засобів про:

– злочини, що готуються або вчинені невстановленими особами;

– осіб, які готують або вчинили злочин;

– осіб, які переховуються від органів розслідування, суду або ухиляються від відбування кримінального покарання;

– осіб безвісно відсутніх;

– розвідувально-підривну діяльність спецслужб іноземних держав, організацій та окремих осіб проти України;

– реальну загрозу життю, здоров'ю, житлу, майну працівників суду, правоохоронних органів у зв'язку з їх службовою діяльністю, а також особам, які беруть участь у кримінальному судочинстві, членам їх сімей та близьким родичам, з метою створення необхідних умов для належного відправлення правосуддя;

2) запити повноважних державних органів, установ та організацій про перевірку осіб у зв'язку з їх допуском до державної таємниці і до роботи з ядерними матеріалами та на ядерних установах;

3) потребу в одержанні розвідувальної інформації в інтересах безпеки суспільства і держави.

Зазначені підстави можуть міститися в заявах, повідомленнях громадян, посадових осіб, громадських організацій, засобах масової ін-

формації, у письмових дорученнях і постановах слідчого, вказівках прокурора, ухвалах суду в кримінальних справах, що перебувають у його провадженні, матеріалах органів дізнання, інших правоохоронних органів, у запиті оперативних підрозділів, міжнародних правоохоронних органів та організацій інших держав, а також запитах повноважних державних органів, установ та організацій, визначених Кабінетом Міністрів України, про перевірку осіб у зв'язку з їх допуском до державної таємниці і до роботи з ядерними матеріалами та на ядерних установах. Забороняється приймати рішення про проведення оперативно-розшукових заходів за відсутності підстав, передбачених у Законі.

Діяльність, що здійснюється цими органами, майже завжди пов'язана з обмеженням прав і свобод людини, яка потрапляє у коло їхніх інтересів, при цьому може відбуватись втручання в особисте життя. У деяких випадках таке втручання здійснюється з порушенням вимог закону. Тому прокурорський нагляд за додержанням законів в ОРД має особливе значення.

Специфіка органів, які займаються ОРД, полягає в тому, що в законодавчому порядку чітко визначено саме поняття цієї діяльності. Стаття 2 Закону «Про оперативно-розшукову діяльність» визначає: Оперативно-розшукова діяльність — це система гласних і негласних пошукових, розвідувальних та контррозвідувальних заходів, що здійснюються із застосуванням оперативно-технічних заходів. Отже, це вид державної діяльності, яка здійснюється гласно і негласно оперативними підрозділами, наділеними такими повноваженнями Законом «Про оперативно-розшукову діяльність» та іншими законодавчими актами. Мета цієї діяльності має захисний характер. Це слід вважати, що діяльність системи оперативно-розшукових, організаційних, нормативно-правових та інших заходів, передбачених законодавством в ОРД, спрямована на створення умов, спрямованих на безпеку визначених законом об'єктів від злочинних посягань і одночасно на усунення причин і умов вчинення злочинів.

Залежно від передбаченої законом мети в ОРД виділяються такі напрямки роботи:

а) захист життя, здоров'я, прав і свобод людини і громадянина від злочинних посягань;

б) захист власності від злочинних посягань;

в) забезпечення безпеки суспільства і держави.

Спрямовуючи оперативно-розшукову діяльність на досягнення соціально корисної мети, законодавець особливо виділяє інтереси людини і громадянина (життя, здоров'я, права і свободи), ставлячи їх

на перше місце в переліку об'єктів захисту. Це наочно видно з аналізу змісту предмета прокурорського нагляду.

Предметом прокурорського нагляду є додержання законів органами, які проводять ОРД (ст. 29 Закону «Про прокуратуру»).

До предмета прокурорського нагляду не входять відомості про організацію, тактику, методи та засоби здійснення ОРД. Прокурору забороняється втручатися у методи і тактичні прийоми ОРД за умови, якщо ці дії не суперечать чинному законодавству та не порушують конституційні права і свободи громадян, юридичних осіб.

Слід підкреслити, що значна частина прокурорського нагляду стосується додержання прав і свобод людини і громадянина, а також юридичних осіб при здійсненні ОРД. Додержання прав і свобод людини і громадянина є одним з елементів прокурорського нагляду за додержанням законів в ОРД. Основні права і свободи людини і громадянина закріплено в Конституції України, визначено нормами і принципами міжнародного права, а також міжнародними договорами.

Режим законності в ОРД значною мірою залежить від додержання порядку проведення оперативно-розшукових заходів і законності прийнятих при цьому рішень. Тому прокурори повинні звертати увагу на те, щоб при ОРД проводилися тільки ті заходи, перелік яких визначено Законом «Про оперативно-розшукову діяльність».

Оперативні підрозділи, як закріплено у ст. 8 Закону, мають право:

1) опитувати осіб за їх згодою, використовувати їх добровільну допомогу;

2) проводити контрольні закупки товарів з метою виявлення фактів протиправної діяльності;

3) брати участь у перевірці фінансово-господарської діяльності підприємств, організацій та окремих осіб;

4) витребувати, збирати і вивчати документи та дані, що характеризують діяльність підприємств, установ та організацій, а також спосіб життя окремих осіб, підозрюваних у підготовці або вчиненні злочину, джерело та розміри їх доходів;

5) проводити операції із захопленням озброєних злочинців, припинення тяжких злочинів, розвідувально-підривної діяльності спецслужб іноземних держав, організацій та окремих осіб;

6) відвідувати житлові та інші приміщення за згодою їх власників або мешканців для з'ясування обставин вчиненого або такого, що готується, злочину, а також збирати відомості про протиправну діяльність підозрюваних або осіб, щодо яких провадиться перевірка;

7) негласно виявляти та фіксувати сліди тяжкого злочину, документи та інші предмети, що можуть бути доказами підготовки або вчинення злочину, чи одержувати розвідувальну інформацію, у тому числі шляхом проникнення оперативного працівника в приміщення, транспортні засоби, на земельні ділянки;

8) здійснювати проникнення в злочинну групу негласного працівника оперативного підрозділу або особи, яка співпрацює з ним, із збереженням у таємниці достовірних даних щодо їх особистості. Зазначені особи не несуть відповідальності, якщо вони діяли з метою необхідної оборони або у випадку потреби;

9) знімати інформацію з каналів зв'язку, застосовувати інші технічні засоби отримання інформації;

10) контролювати шляхом відбору за окремими ознаками телеграфно-поштові відправлення;

11) здійснювати візуальне спостереження в громадських місцях із застосуванням фото-, кіно- і відеозйомки, оптичних та радіоприладів, інших технічних засобів;

12) мати гласних і негласних штатних працівників;

13) встановлювати конфіденційну співпрацю з особами на добровільних засадах;

14) отримувати від юридичних та фізичних осіб безкоштовно або за винагороду інформацію про злочини, які готуються або вчинені, та про загрозу безпеці суспільства і держави;

15) використовувати за згодою адміністрації, службові приміщення, транспортні засоби та інше майно підприємств, установ, організацій, а так саме за згодою осіб — житло, інші приміщення, транспортні засоби і майно, які їм належать;

16) створювати. з метою конспірації, підприємства, організації, використовувати документи, які зашифровують особу чи відомчу належність працівників, приміщень і транспортних засобів оперативних підрозділів;

17) створювати і застосовувати автоматизовані інформаційні системи;

18) застосовувати засоби фізичного впливу, спеціальні засоби та вогнепальну зброю на підставах і в порядку, встановлених законами «Про міліцію», «Про Службу безпеки України», «Про Прикордонну службу», «Про управління охорони вищих посадових осіб України».

Виконання оперативно-розшукових заходів, що не зазначено у наведеному переліку, слід розцінювати як порушення закону.

Особливу увагу прокурор повинен приділяти загальним підставам проведення оперативно-розшукових заходів, перелічених у ст. 6 Закону «Про оперативно-розшукову діяльність», і цей перелік є вичерпним.

Важливе значення при здійсненні прокурорського нагляду має нагляд за правильним і обґрунтованим використанням результатів ОРД. Особливість положень Закону «Про оперативно-розшукову діяльність» полягає в тому, що вони закріплюють зв'язок двох видів діяльності: оперативно-розшукової і кримінально-процесуальної. Тому для реалізації таких положень необхідні надійні знання норм кримінально-процесуального права, а також положень ОРД. Важливо також ураховувати, що ці положення Закону становлять особливу складність і при їхній реалізації. Зокрема, це стосується положення, яке наділяє органи, що здійснюють ОРД, правами у ході оперативно-розшукових заходів негласно виявляти та фіксувати сліди тяжкого злочину, документи та інші предмети, що можуть бути доказами підготовки або вчинення злочину, безпосередньої загрози життю та здоров'ю особи, а також державній, військовій, економічній та екологічній безпеці України. Прокурорський нагляд повинен спрямовувати оперативно-розшукову практику на те, щоб за наявності вказаних ознак своєчасно було порушено кримінальну справу, і тоді вилучення документів, предметів здійснюватиметься шляхом проведення відповідних слідчих дій.

Отже, на підставі Закону «Про оперативно-розшукову діяльність» можна конкретизувати предмет прокурорського нагляду, до якого належить законність здійснення оперативно-розшукових заходів, які і перевіряються під час прокурорського нагляду, в тому числі:

а) додержання законодавства про суб'єктів, які здійснюють ОРД (ст. 5);

б) додержання законодавства про підстави для проведення оперативно-розшукових заходів (ст. 6);

в) додержання законодавства про види оперативно-розшукових заходів (ст. 8);

г) додержання законодавства про умови проведення оперативно-розшукових заходів (ст. 9);

ґ) додержання законодавства про строки ведення оперативно-розшукових заходів (ст. 9.1);

д) додержання законодавства про порядок документування оперативно-розшукових заходів і реалізацію матеріалів цієї діяльності (ст.ст. 8, 10)

Згідно з ст. 29 Закону «Про прокуратуру» нагляд має своїм завданням сприяти:

1) розкриттю злочинів, захисту особи, її прав, свобод, власності, прав підприємств, установ, організацій від злочинних посягань;

2) виконання вимог закону про невідворотність відповідальності за вчинений злочин;

3) запобіганню незаконному притягненню особи до кримінальної відповідальності;

4) охороні прав і законних інтересів громадян, які перебувають під слідством;

5) здійсненню заходів щодо запобігання злочинам, усунення причин та умов, що сприяють їх вчиненню.

З огляду на завдання, визначені Законом «Про прокуратуру», прокурорській перевірці підлягають додержання вимог Конституції України, КК та КПК, законів «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», «Про контррозвідувальну діяльність» та ін.

§ 2. Повноваження прокурора при здійсненні нагляду за додержанням законів в оперативно-розшуковій діяльності

Визначаючи характер повноважень прокурорів по нагляду за додержанням законів в ОРД, необхідно враховувати сутність цієї діяльності. Стаття 30 Закону «Про прокуратуру», яка регламентує нагляд прокуратури за додержанням законів органами, які проводять ОРД, дізнання і досудове слідство, передбачає тільки заходи, яких вживає прокурор при здійсненні нагляду за додержанням законів органами дізнання і досудового слідства. При цьому визначається, що відповідні повноваження прокурора передбачаються кримінально-процесуальним законодавством. Повноваження ж прокурора при здійсненні нагляду за додержанням законів органами, які проводять ОРД, ні цією, ні іншими статтями Закону «Про прокуратуру» не регламентовано. Ці права прокурора при здійсненні нагляду закріплено в Законі «Про оперативно-розшукову діяльність». Згідно з ст. 14 цього Закону прокурор у межах своєї компетенції має право:

1) безперешкодно входити в усі приміщення органів, які проводять ОРД;

2) вимагати для перевірки розпорядження, інструкції, накази й інші акти щодо ОРД, оперативно-розшукової справи, реєстраційні, облікові, звітні, статистичні, аналітичні документи та інші відомості щодо здійснення оперативно-розшукових заходів;

3) доручати керівникам відповідних органів проведення у підвідомчих їм підрозділах перевірок з метою усунення порушень закону;

4) давати письмові вказівки про проведення оперативно-розшукових заходів в інтересах кримінального судочинства, про розшук осіб, які безвісно відсутні;

5) давати згоду на продовження строку проведення ОРД;

6) отримувати пояснення щодо порушень вимог закону від посадових осіб органів, які проводять ОРД;

7) перевіряти скарги на порушення законів органами, які проводять ОРД, з ознайомленням у необхідних випадках з оперативно-розшуковими матеріалами;

8) скасовувати незаконні постанови про заведення або закриття оперативно-розшукової справи, зупинення або поновлення ОРД чи про інші рішення, що суперечать закону;

9) вживати заходів щодо усунення порушень законності під час проведення ОРД і щодо притягнення винних до встановленої законом відповідальності;

10) опротестовувати незаконну постанову суду про дозвіл або відмову на проведення оперативно-розшукових заходів. Принесення протесту зупиняє проведення оперативно-розшукових заходів, дозвіл на які дано судом.

Незважаючи на такий широкий перелік прав прокурора при здійсненні нагляду за додержанням законів в ОРД, вони мають деякі обмеження, пов'язані з особливістю цієї діяльності. Наприклад, право на безперешкодний вхід в усі приміщення органів, які проводять ОРД (п. 1 ст. 14 Закону), прокурор у деяких випадках не може реалізувати у зв'язку з тим, що в цьому приміщенні може знаходитись спеціальна техніка, з якою працюють штатні негласні працівники органів, які здійснюють ОРД, або особи, які допомагають цим органам на конфіденційній основі. Тому це право може бути реалізоване з урахуванням предмета і меж нагляду у визначеній сфері. Перевірка виконання законів в ОРД може проводитись з урахуванням цих обмежень. Підставами для перевірки можуть бути обставини, які виникли не лише з одержаної інформації про факти порушення закону, що надійшли до прокуратури, а й з інших підстав, які виникли внаслідок незадовільного рівня виконання вимог законів в ОРД.

Прокурор має деякі обмеження прав при витребуванні для перевірки документів та інших відомостей щодо здійснення оперативно-розшукових заходів (п. 2 ст. 14 Закону). Це стосується перш за все осіб, які є гласними і негласними працівниками, документації, яка зашифровує особу чи відомчу належність працівників, приміщень і транспортних засобів оперативних підрозділів, тощо.

Відомості про осіб, які конфіденційно співробітничають або співробітничали з розвідувальним органом України, належність конкретних осіб до кадрового складу розвідувальних органів, а також форми, методи і засоби розвідувальної діяльності та інформаційно-штатна структура розвідувальних органів до предмета прокурорського нагляду не належать (ч. 3 ст. 14 Закону).

Прокурор у кожному конкретному випадку повинен ураховувати межі нагляду.

У ст. 14 Закону «Про оперативно-розшукову діяльність» не передбачено право прокурора вимагати від керівників органів, які здійснюють ОРД, виділення спеціалістів для проведення перевірок. Вважаємо, що таке право за прокурором залишається з огляду на його повноваження, передбачені п. 3 ст. 20 Закону «Про прокуратуру». Необхідність участі спеціаліста при перевірці може виникнути за певних обставин, наприклад тоді, коли перевіряється правомірність використання спеціальних засобів, які завдали шкоди здоров'ю або майну людини. У даному випадку прокурору проводити перевірку доцільно за участю спеціаліста.

Прокурор має право розглядати і перевіряти скарги на порушення законів органами, які проводять ОРД. Такі повноваження передбачено не лише Законом «Про прокуратуру» (ст. 12), а й Законом «Про оперативно-розшукову діяльність» (п. 7 ст. 14), що зобов'язує прокурора при порушенні органом (посадовою особою), який здійснює ОРД, прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб вживати заходів щодо поновлення порушених прав і законних інтересів і притягнення винних до встановленої законом відповідальності (п. 9 ст. 14 Закону).

§ 3. Організація перевірки додержання законів при проведенні оперативно-розшукової діяльності

Проведенню перевірок має передувати ознайомлення з відомчими наказами, інструкціями, розпорядженнями та іншими актами, в яких передбачено звітні й облікові статистичні, аналітичні документи, порядок реєстрації і проходження інших документів, в тому числі основних статистичних та облікових даних про проведення оперативно-розшукових заходів. Необхідно мати дані:

а) про залишок оперативно-розшукових справ на початок звітного періоду та кількість заведених справ у звітному періоді;

б) про звернення з поданням до суду за дозволом на проведення оперативно-розшукових заходів відповідно до ст.ст. 30, 31 Конституції України, а також про результат судового розгляду;

в) про проведення невідкладних оперативно-розшукових заходів, які обмежують права і свободи людини і громадянина, без дозволу суду;

г) про доручення слідчих у порядку ст. 114 КПК;

ґ) про вказівки прокурора в оперативно-розшукових справах, а також скасовані незаконні постанови оперативно-розшукових підрозділів;

д) постанови суду, прокурорів, слідчих, органів дізнання та інших посадових осіб про застосування заходів безпеки;

е) про рішення у кримінальних справах, за якими проводились оперативно-розшукові заходи, в тому числі про порушення справи, її закриття, вирок суду та ін.;

є) виконання запитів міжнародних правоохоронних організацій та правоохоронних органів інших держав.

У ході перевірки необхідно ознайомитися з довідкою попередньої перевірки, актами реагування, які вносились за результатами перевірки. Кожна перевірка проводиться відповідно до вимог про державну таємницю. В процесі перевірки прокурору необхідно звертати увагу на додержання норм Закону «Про оперативно-розшукову діяльність», у тому числі:

а) додержання вимог ст. 5 Закону, яка визначає підрозділи, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність;

б) наявність підстав для проведення оперативно-розшукової діяльності, які чітко визначені ст. 6 Закону. За наявності таких підстав закон вимагає заведення оперативно-розшукових справ. Оперативно-розшукова справа заводиться на підставі постанови, в якій визначаються мета її завдання, анкетні дані про особу, щодо якої повинна проводитися оперативно-розшукова діяльність, та ін. При цьому необхідно перевірити, чи повноважною посадовою особою затверджено постанову про заведення справи. Відповідно до ст. 9 Закону постанова затверджується керівником органу або його уповноваженим заступ-

ником. При виявленні незаконно заведеної справи вона повинна бути закрита. При цьому, якщо по справі виконувалися оперативно-розшукові заходи, прокурор вносить керівнику припис у порядку ст. 22 Закону України «Про прокуратуру», в якому вимагає негайно закрити справу. Коли по справі не виконувався жоден оперативно-розшуковий захід, прокурор має право скасувати незаконну постанову про заведення оперативно-розшукової справи;

в) додержання законів при проведенні оперативно-розшукових заходів, у тому числі, чи здійснювані заходи, передбачені Законом і чи не здійснюються вони не уповноваженими підрозділами, а також у строк, визначений для їх проведення. Крім цього, прокурору необхідно звернути увагу на використання одержаних результатів заходів як джерело доказів у кримінальному судочинстві або для забезпечення безпеки осіб, взятих під захист. У разі порушення прав і свобод громадян або юридичних осіб прокурор перевіряє відшкодування матеріальних і моральних збитків. Особливу увагу необхідно приділити додержанню законності при здійсненні оперативно-розшукових заходів, які тимчасово обмежують права і свободи фізичних та юридичних осіб, а саме: негласне проникнення до житла чи іншого володіння особи, зняття інформації з каналів зв'язку, контроль за листуванням, телефонними розмовами, телеграфною та іншою кореспонденцією, застосування інших технічних засобів, обмеження яких проводиться за рішенням суду (п. 18 ст. 8 Закону). Про одержання дозволу суду на проведення оперативно-розшукових заходів або відмову в ньому керівник відповідного оперативного підрозділу або його заступник повідомляє прокурору протягом доби. Тому прокурор до начала перевірки вже володіє інформацією про проведення таких заходів, а під час перевірки перевіряє законність постанов суду про дозвіл або про відмову на проведення таких оперативно-розшукових заходів.

г) додержання законів щодо своєчасного інформування прокурора про одержання дозволу суду на здійснення заходів або відмову в ньому та про здійснення невідкладних заходів без дозволу суду. При надходженні таких повідомлень прокурор перевіряє, чи не порушено встановленого законом добового строку після дати винесення рішення суду. Крім цього, при виявленні постанови суду про проведення ОРД у зв'язку з заявою або повідомленням про злочин, до порушення кримінальної справи, яка не узгоджена з прокурором (ч. 5 ст. 97 та ст. 187 КПК), прокурор повинен перевірити законність такої постанови з відповідним реагуванням. Він також перевіряє факти здійснення

невідкладних оперативно-розшукових заходів без дозволу суду, коли такий дозвіл необхідно мати. При цьому він з'ясовує, чи дійсно склалась така оперативна необхідність невідкладного здійснення заходів через обмаль часу для звернення з поданням до суду і чи не порушено при цьому права і свободи людини та юридичних осіб;

ґ) додержання вимог закону при виконанні доручень слідчого або суду, вказівок прокурора, запитів інших правоохоронних органів, обов'язковість виконання яких передбачено ст. 6 Закону «Про оперативно-розшукову діяльність». При цьому з'ясовується, чи відповідають вказані доручення вимогам чинного законодавства про проведення таких заходів, чи здійснювались вони і чи своєчасно передані одержані матеріали, інформація органам, які надіслали доручення;

д) додержання законності продовження строків ведення оперативно-розшукових справ, які визначено ст. 9^1 Закону «Про оперативно-розшукову діяльність». При цьому необхідно враховувати, що право прокурора продовжувати строк ведення оперативно-розшукових справ стосується виключно випадку, зазначеного в ст. 9^1 Закону, коли Генеральний прокурор України дає згоду на продовження строку ведення оперативно-розшукових справ понад 18 місяців стосовно іноземців. Інших прокурорів таким повноваженнями не наділено.

При перевірці необхідно звертати увагу на законність винесення постанов про припинення та поновлення обчислення строку ведення оперативно-розшукових справ. Закон передбачає лише дві причини, з яких строк обчислення ведення оперативно-розшукових справ може бути припинено: особа, щодо якої заведено оперативно-розшукову справу, тимчасово вибула за межі України або тяжко захворіла. Перевірки законності закриття оперативно-розшукової справи необхідно починати зі зіставлення постанови про закриття з постановою про її заведення, виясняючи, чи була досягнута поставлена мета. При перевірці закритої справи слід проаналізувати дані про використання матеріалів оперативної діяльності з урахуванням вимог, передбачених ст. 10 Закону.

Особливу увагу слід приділяти використанню матеріалів, одержаних в процесі здійснення з дозволу суду оперативних заходів, коли вони приєднуються до кримінальної справи як докази. У цьому разі слідчий повинен одержати у голови апеляційного суду чи його заступника довідку про те, що суд давав дозвіл на проведення оперативних заходів.

§ 4. Акти прокурорського реагування на виявлені порушення законів в оперативно-розшуковій діяльності

Встановлені Законом «Про оперативно-розшукову діяльність» (ст. 14) права прокурора по виявленню порушень закону, причин та умов, що їм сприяють, усуненню порушень закону, поновленню порушених прав громадян та юридичних осіб і притягненню в установленому законом порядку до відповідальності осіб, які припустилися цих порушень, реалізуються у формі актів прокурорського реагування. Всі прокурорські акти, які відповідають чинному законодавству, обов'язкові до виконання органами та посадовими особами, які здійснюють ОРД. Актами прокурорського нагляду за додержанням законів у цій сфері є: подання, припис, письмові вимоги, протест, письмові вказівки, заява, позов, постанови.

З метою вжиття заходів щодо усунення порушень закону, причин цих порушень та умов, що їм сприяють, прокурор вносить подання органу (посадовій особі), який здійснює ОРД.

У разі виявлення порушення прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб у зв'язку з прийняттям органом (посадовою особою), який здійснює ОРД, рішення, що суперечить закону, прокурор вносить припис. Так, виявивши факт проведення ОРД без заведення оперативно-розшукової справи, прокурор надсилає керівнику оперативної служби припис.

У разі порушення при здійсненні ОРД прав і свобод людини і громадянина, які захищаються у порядку цивільного судочинства, коли потерпілий за станом здоров'я, віку або з інших причин не може особисто захищати їх у суді, коли порушення набуло особливого громадського значення, прокурор пред'являє і підтримує в суді заяву або позов в інтересах потерпілих. Крім цього, прокурор має право порушити дисциплінарне провадження, винести постанову і передати її разом з матеріалами перевірки в орган (посадовій особі), уповноважений розглядати справи про дисциплінарні правопорушення.

При реалізації права прокурора на дисциплінарне провадження слід мати на увазі два аспекти. Перший — в ОРД беруть участь: посадові особи органів, які здійснюють цю діяльність на гласній основі; штатні негласні працівники цих органів; особи, які надають допомогу цим органам на конфіденційній основі; особи, які надають допомогу цим органам на неконфіденційній основі. Порушувати провадження про адміністративне правопорушення відносно тих, хто

працює на негласній основі, конфіденційно, як правило, майже неможливо, оскільки відомості про цих осіб прокурор може одержати тільки за їх згодою.

Другий аспект — це особливий порядок відповідальності службовців, а також осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів.

Військовослужбовці, які здійснюють ОРД, працівники органів внутрішніх справ, органів державної податкової служби, управління державної охорони, органів і установ Державного департаменту з питань виконання покарань несуть відповідальність за правопорушення відповідно до нормативних правових актів, які регламентують порядок проходження служби в цих органах.

Прокурор за наявності підстав має право вимагати, крім притягнення осіб до встановленої законом дисциплінарної відповідальності, притягнення їх також до матеріальної відповідальності.

За наявності передбачених законом підстав про вчинення особами, які здійснюють ОРД, діянь, за які КК встановлено відповідальність, прокурор порушує кримінальну справу і вживає заходів, щоб особу, яка їх вчинила, було притягнуто до кримінальної відповідальності відповідно до закону.

До спеціальних повноважень, передбачених у Законі «Про оперативно-розшукову діяльність», належить право прокурора давати письмові вказівки про проведення оперативно-розшукових заходів у інтересах кримінального судочинства, про розшук осіб, які безвісно відсутні (п. 4 ст. 14 Закону).

§ 5. Особливості нагляду за додержанням законів в оперативно-розшуковій діяльності

У Законі «Про оперативно-розшукову діяльність» передбачено, що нагляд за додержанням законів під час проведення ОРД 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 прокуратури Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя (ст. 14). Вказівка на те, що нагляд за законністю здійсню-

ють уповноважені працівники прокуратури, означає, що коло прокурорів, які здійснюють нагляд за законністю у даній сфері діяльності, є обмеженим. Це викликано специфікою тактичних заходів, методів і засобів, що застосовують при здійсненні ОРД, відомості про які є державною таємницею. Спеціальних підрозділів по здійсненню нагляду за додержанням законів в ОРД в Генеральній прокуратурі України і прокуратурах обласного рівня не створено. Безпосередній нагляд за додержанням законів покладено на управління та відділи у Генеральній прокуратурі та прокуратурах Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, військових прокуратурах регіонів та Військово-Морських Сил України.

Таким чином, нагляд за додержанням законів відповідними органами, що проводять ОРД на місцях, забезпечують прокурори Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, які щодо кожної перевірки видають припис на виконання завдання. Працівники, що здійснюють таку перевірку, повинні мати допуск до роботи з секретними документами відповідно до вимог Закону України «Про державну таємницю». Припис видається лише тим працівникам, які уповноважені відповідним наказом Генерального прокурора України. На кожну перевірку уповноважений прокурор повинен мати при собі робочий зошит, у який він робить записи при вивченні оперативно-розшукових справ та інших документів.

Отже, вся перевірка, що здійснюється, повинна проходити з додержанням режиму таємності. За наслідками перевірки складається довідка з конкретними пропозиціями. Вона зберігається в режимно-секретній частині прокуратури обласного рівня. У довідках, робочих зошитах, а також документах прокурорського реагування за результатами перевірок забороняється згадувати прізвища або прізвиська осіб, щодо яких здійснюється ОРД, а також назву організацій, установ, де вони працюють, які посідають посади та інші відомості, що можуть привести до витоку інформації. Під час перевірки прокурору забезпечуються умови для роботи з таємними документами. Форми, методи, засоби ОРД, а також відомості про гласних і негласних штатних та позаштатних працівників прокурору не надаються. Прокурору слід мати на увазі, що заборона на втручання саме у методи і тактичні прийоми ОРД вимагає виваженого підходу щодо реагування на деякі факти виявлених порушень законності.

Розділ X. Організація роботи прокуратури міста, району по 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

§ 1. Сутність, предмет і завдання нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру

В Конституції України як самостійну функцію прокуратури виділено функцію нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженнями особистої свободи громадян (п. 4 ст. 121). Ця функція для органів прокуратури є традиційною, адже з самого початку створення в Російській імперії, до складу якої тоді входила Україна, органів прокуратури вони здійснювали опіку по арештантських справах, перш за все з метою попередження зловживань з боку персоналу місць ув'язнення.

Імператорським указом від 7 листопада 1775 р. губернським прокурорам наказувалось «попечение иметь о прокормлении под стражей содержащихся, и чтобы дела сих людей скорее решение получили, и они скорее отправлены или выпущены были, и для того губернский

прокурор должен ходить чаще по тюрьмам по крайней мере единожды в неделю, а именно по пятницам после обеда, дабы посмотреть состояние в тюрьме содержащихся и доходит и до них все то, что определено, и содержат ли их сходственно их состоянию и человеколюбию»[1].

У Положенні про прокурорський нагляд в УСРР 1922 р. на прокуратуру покладався нагляд за правильним триманням ув'язнених під вартою та звільнення «неправильно затриманих»[2].

За Законом «Про прокуратуру СРСР» 1979 р.[3] прокуратура здійснювала нагляд за додержанням законів при виконанні покарань, як пов'язаних, так і не пов'язаних з позбавленням волі. Подальший розвиток даної функції прокурорського нагляду було закріплено у Законі України «Про прокуратуру» (ст. 5), де визначено об'єкти нагляду. Відповідно до цього Закону прокурорський нагляд поширюється на місця тримання затриманих, попереднього ув'язнення, виправно-трудові та інші установи, що виконують покарання або заходи примусового характеру, які призначаються судом.

Виділення цього нагляду в самостійну функцію обумовлено важливістю забезпечення прав і свобод громадян, які відбувають покарання, а також осіб, які підозрюються і обвинувачуються в учиненні злочинів у випадках, коли їх затримують або беруть під варту. Для цих осіб гарантією охорони їх прав є наглядова діяльність прокуратур. Гарантією попередження і своєчасного усунення порушень прав та інтересів затриманих, взятих під варту і засуджених, осіб, які перебувають за рішенням суду в психіатричних лікарнях, є проведення прокурором перевірок в установах і органах, де вони тримаються, систематично, незалежно від наявності даних про порушення законності.

Засобами прокурорського нагляду забезпечується виконання не лише прав засуджених, затриманих осіб, взятих під варту, і тих, до кого застосовано примусові заходи медичного характеру, а й вимог щодо захисту прав людини у сфері боротьби зі злочинністю.

Законом «Про прокуратуру» (ст. 44) визначено і предмет прокурорського нагляду:

1) законність перебування осіб у місцях тримання затриманих, попереднього ув'язнення, виправно-трудових, інших установах, що

[1] Див.: Российское законодательство X–XX в.в.1922. — М., 1987. — Т. 5.
[2] Див.: Постанова ВУЦВК від 28.06.1922 // ЗУ УРСР. — № 28. — С. 440.
[3] Закон СССР от 30.11.1979 // Ведомости Верховного Совета СССР. — 1979. — № 49. — С. 843.

виконують покарання або заходи примусового характеру, які призначаються судом;

2) додержання встановленого кримінально-виконавчим законодавством порядку та умов тримання або відбування покарання особами у цих установах;

3) додержання встановлених законодавством прав осіб, які перебувають у цих установах, і виконання ними своїх обов'язків;

4) законність наказів, розпоряджень і постанов адміністрації виправно-трудових та інших установ, які виконують покарання або заходи примусового характеру, пов'язані з обмеженням особистої свободи громадян.

Ураховуючи те, що в установах для попереднього ув'язнення тримаються в основному обвинувачені і підсудні, а в установах тримання затриманих — підозрювані, то їх права й обов'язки регламентуються кримінально-процесуальним законодавством та Законом України «Про попереднє ув'язнення».

В органах та установах, які виконують покарання або заходи примусового характеру, що призначаються судом, тримаються особи, відносно яких прийняті рішення судів. Права і обов'язки цих осіб регламентуються Кримінально-виконавчим кодексом (далі — КВК) та Законом України «Про попереднє ув'язнення».

Таким чином, прокурор при здійсненні 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, керується Конституцією України, законами України «Про прокуратуру», «Про попереднє ув'язнення», КПК, КВК, іншим національним законодавством, а також вимогами Загальної декларації прав людини, європейських пенітенціарних правил (1987 р.), Європейської конвенції «Про запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи катуванню» (1987 р.), яка ратифікована Верховною Радою України і набула чинності з 5 серпня 1997 р.

Виконуючи цю функцію і враховуючи предмет нагляду, прокурор вирішує головне завдання такого нагляду:

1) не допускати незаконних обмежень особистої свободи громадян, гарантованої Конституцією України;

2) усувати незаконні обмеження особистої свободи громадян та поновлювати їх порушені права;

3) не допускати обмеження особистої свободи громадян, а застосовувати їх тільки тоді, коли для невідкладного захисту інтересів гро-

мадян або держави інші заходи будуть визнані недостатніми чи малоефективними;

4) стежити, щоб примусові заходи медичного і виховного характеру застосовувалися лише до суспільно небезпечних осіб за наявністю достатніх медичних підстав.

Отже, завдання прокурорського нагляду не обмежуються лише наглядом за додержанням кримінально-виконавчого законодавства, а й полягає у нагляді за забезпеченням виконання затриманими, взятими під варту і засудженими покладених на них обов'язків, недопущенням порушення їх прав, регламентованих законом.

Ураховуючи вимоги законодавчих актів, які регламентують наглядову діяльність, прокурор зобов'язаний забезпечити нагляд:

1) за своєчасним і правильним виконанням відповідно до закону судових рішень у кримінальних справах;

2) за тим, щоб у місцях тримання затриманих, попереднього ув'язнення, виправно-трудових та інших органах і установах, які виконують кримінальне покарання або реалізують застосування заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, особи перебували на законних підставах;

3) за додержанням установлених законом прав осіб, які перебувають під вартою, засуджених, виконання ними обов'язків, а також додержання порядку й умов їх тримання та відбування покарання;

4) за додержанням вимог законодавства про звільнення засуджених від відбування покарання, виконання вироку та за іншими питаннями, пов'язаними з виконанням вироку.

З метою виконання судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, у державі створено установи й органи, які виконують і застосовують ці заходи.

Дані статистики судимості та призначення засобів кримінального покарання свідчать про те, що в Україні за останні роки кількість засуджених осіб скорочується. За п'ять останніх років кількість засуджених зменшилась на 17,9%[1]. Одночасно у структурі видів покарань значну питому вагу має такий вид покарань, як позбавлення волі на певний строк. У 2003 р. до позбавлення волі засуджено 30,3% від загальної кількості засуджених, а в 2004 р. — 26,5%. Широко застосовуються і такі види покарань, як штрафи, громадські роботи та інші види покарань, не пов'язаних із позбавленням волі[2].

[1] Див.: Вісник Верховного Суду України. — 2003. — № 4. — С. 36–41.

[2] Див.: Голос України — 2005. — № 45 (3545). — С. 8.

У ст. 51 КК передбачено 12 різних видів покарань, які застосовують у своїй практичній діяльності суди. Крім цих видів покарань, суди щорічно як запобіжний захід беруть під варту понад 50 тис. осіб[1], застосовують інші заходи примусового характеру, пов'язані з обмеженням особистої свободи. Органи прокуратури при здійсненні нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру проводять перевірки у державних установах і органах, які виконують судові рішення, а також застосовують заходи примусового характеру, які обмежують особисту свободу людини. Безпосередніми об'єктами нагляду є державні органи й установи, в тому числі:

1) органи і установи Державного департаменту України з питань виконання покарань (далі — ДДУПВП): а) кримінально-виконавчі інспекції; б) спеціально-виховні установи (виховні колонії); в) арештні дома; г) кримінально-виконавчі установи відкритого типу (виправні центри); ґ) кримінально-виконавчі установи закритого типу (виправні колонії); д) слідчі ізолятори; е) державна виконавча служба;

2) місця тримання затриманих органів внутрішніх справ і прикордонної служби: а) ізолятори тимчасового тримання і кімнати для доставлених осіб у чергових частинах райміськвідділів внутрішніх справ;

3) органи внутрішніх справ, на які покладається контроль за виконанням покарань у виді індивідуально-профілактичної роботи за місцем засудженого до громадських робіт, а також контроль за поведінкою осіб, звільнених судом від відбування покарання з іспитовим строком (ст. 75 КК), вагітних жінок і жінок, які мають дітей віком до семи років, звільнених від покарання з іспитовим строком, умовно-достроково звільнених осіб від покарання (ст. 81 КК);

4) військові частини, гауптвахти виконують покарання у виді позбавлення військового, спеціального звання, рангу, чину або кваліфікаційного класу, службового обмеження для військовослужбовців, засуджених за злочини невеликої тяжкості, арешту з триманням засуджених на гауптвахтах (ст. 60 КК);

5) дисциплінарні батальйони, де відбувають покарання засуджені військовослужбовці дострокової служби;

6) психіатричні стаціонари Міністерства охорони здоров'я (психіатричні лікарні), де виконуються рішення судів у кримінальних справах щодо застосування примусових заходів медичного характеру;

[1] Див.: Вісник Верховного Суду України. — 2002. — № 4. — С. 19.

7) спеціалізовані державні органи (спеціальні виховні або лікувально-виховні установи для неповнолітніх), що реалізують примусові заходи виховного характеру, застосовані судом відносно неповнолітніх, яких суд звільнив від покарання, а також щодо неповнолітніх, які вчинили суспільно небезпечні діяння до досягнення віку кримінальної відповідальності.

З огляду на те, що в органах прокуратури створено спеціалізовані прокуратури — прокуратури з нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, Генеральною прокуратурою України визначено конкретні суб'єкти по нагляду за додержанням законів на таких об'єктах.

1. У слідчих ізоляторах управлінь (відділів) ДДУПВП в Автономній Республіці Крим, областях, м. Києва та Київської області, в тому числі стосовно засуджених до арешту, які до створення арештних домів тимчасово тримаються в окремих секціях (постах) слідчих ізоляторів, а також регіональних комісіях з питань розподілу, направлення засуджених до позбавлення волі зі слідчих ізоляторів до виправно-трудових установ управлінь (відділів) ДДУПВП — відділи прокуратур АРК та областей (старших помічників прокурорів областей і м. Києва) 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, у взаємодії з іншими структурними підрозділами.

2. У міжобласних центрах і відділеннях стаціонарної судово-практичної експертизи для осіб, які тримаються під вартою — відділи прокуратур АРК, областей (старших помічників прокурорів областей та м. Києва) 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 — за місцем розташування таких медичних закладів.

3. У Республіканській психіатричній лікарні із суворим наглядом, відділеннях психіатричних лікарень з посиленим наглядом при застосуванні примусових заходів медичного характеру стосовно осіб, які вчинили суспільно небезпечні діяння, — відділи прокуратур АРК та областей (старших помічників прокурорів областей) 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, — за місцем розташування таких медичних закладів.

4. У виправних та виховних колоніях, кримінально-виконавчих установах відкритого типу (виправних центрах), дільницях слідчих ізоляторів на території виправних колоній, лікувально-трудових профілакторіях управлінь (відділів) ДДУПВП в АРК та областях — прокурори з нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а у разі відсутності таких прокурорів — на міських, районних, міжрайонних прокурорів за місцем їх розташування.

5. У дисциплінарному батальйоні Збройних Сил України — на військового прокурора Північного регіону України; на гауптвахтах, де відбувають арешт військовослужбовці, — відповідні військові прокурори гарнізонів.

У військових частинах щодо службового обмеження для військовослужбовців та засуджених до кримінальних покарань, не пов'язаних з обмеженням волі, — військові прокурори гарнізонів за місцем дислокації військових частин.

6. У кримінально-виконавчих інспекціях управлінь (відділів) ДДУПВП в АРК, областях, м. Києві та Київській області, м. Севастополі — районні, міські, районні в містах і міжрайонні прокурори за місцем їх розташування.

7. У районних, міських, районних у містах відділах державної виконавчої служби відповідних управлінь юстиції щодо кримінальних покарань у виді штрафу та конфіскації майна — районні, міські, районні у містах та міжрайонні прокурори, за місцем їх розташування.

8. В ізоляторах тимчасового тримання, кімнатах для доставлених у чергових частинах міськрайвідділів УМВС — міські, районні та міжрайонні прокурори.

Таким чином, міські, районні та міжрайонні прокурори здійснюють нагляд за додержанням законів у кримінально-виконавчих інспекціях управлінь (відділів) ДДУПВП, ізоляторах тимчасового тримання і кімнатах для доставлених у чергових частинах райвідділів та міськвідділів управлінь внутрішніх справ, а також у райміськвідділах Державної виконавчої служби управління юстиції щодо виконання покарання у виді штрафу і конфіскації майна.

З урахуванням визначених вимог міськрайпрокурорам необхідно розподіляти службові обов'язки та планувати роботу в прокуратурі.

§ 2. Організація роботи у міській, районній, спеціалізованій прокуратурах по 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

Організація роботи у міській, районній прокуратурах та прокуратурі з нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах (далі — спеціалізованій) починається з розподілу службових обов'язків між оперативними працівниками прокуратури. При вирішенні питання про розподіл службових обов'язків у міській, районній і спеціалізованій прокуратурах прокурор повинен визначити об'єкти нагляду, обсяг роботи, який необхідно буде виконувати, а також рівень підготовки працівників прокуратури, яким доручається здійснювати цю функцію. До об'єктів нагляду, який здійснюють міськрайпрокуратури, належать: кримінально-виконавчі інстанції управлінь (відділів) ДДУПВП, ізолятори тимчасового тримання та кімнати для доставлених у чергових частинах міськрайвідділів внутрішніх справ, а також міськрайвідділи Державної виконавчої служби управління юстиції щодо виконання кримінальних покарань у виді штрафу та конфіскації майна.

При цьому необхідно враховувати, що кримінально-виконавча інспекція відповідно до ст. 13 КВК виконує покарання у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, громадських робіт і виправних робіт. Вона здійснює контроль за поведінкою осіб, звільнених від відбування покарання з випробуванням, а також звільнених від відбування покарання вагітних жінок і жінок, які мають дітей віком до трьох років.

В ізоляторах тимчасового тримання і кімнатах для доставлених у чергових частинах міськрайвідділів перебувають особи, затримані за підозрою вчинення злочину на підставі протоколу про затримання (ст. 106 КПК), а в окремих випадках, що визначаються необхідністю в проведенні слідчих дій, можуть перебувати обвинувачені, щодо яких застосовано запобіжний захід у виді взяття під варту згідно з постановою судді (ст. 165^2 КПК).

Районні, міські (міст обласного значення), районні у містах відділи Державної виконавчої служби управлінь юстиції виконують вироки, ухвали і постанови судів у кримінальних справах у частині майнових стягнень.

Організація роботи прокуратури з нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах (спеціалізована прокуратура) щодо виконання наглядових повноважень має деякі відмінності в організації роботи у міських, районних прокуратурах.

Як свідчить практика, прокурори спецрайпрокуратур у наказах про розподіл службових обов'язків між оперативними працівниками за кожним працівником прокуратури, крім слідчих, закріплюють окремі об'єкти нагляду: виправні та виховні колонії, кримінально-виконавчі установи відкритого типу (виправні центри), дільниці слідчих ізоляторів на території виправних колоній, арештні дома, а також лікувально-трудові профілакторії управлінь (відділів) ДДУПВП в АРК та областях. У разі відсутності спецпрокуратур нагляд здійснюють міські, районні прокуратури. Нагляд за додержанням законів у цих установах здійснюється в строки відповідно до вимог наказу Генерального прокурора України.

Основним засобом 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, є перевірка додержання законів. Для кваліфікованої й ефективної перевірки прокурору необхідно:

а) знати основні законодавчі та підзаконні акти, що регулюють виконання покарань та застосування інших заходів примусового характеру;

б) ознайомитися з матеріалами попередніх перевірок та іншими матеріалами, які знаходяться у прокуратурі, статистичними даними, скаргами, даними з кримінальних справ та ін.;

в) вирішити, в разі необхідності, питання про залучення спеціалістів;

г) скласти план перевірки, який затверджує керівник прокуратури.

При підготовці до перевірки прокурору треба враховувати, який вид перевірки проводитиметься. Нагляд може здійснюватись: а) плановими перевірками і б) перевірками за скаргами, повідомленнями засобів масової інформації та іншими джерелами про факти порушень закону, тобто цільовими перевірками.

В процесі перевірки прокурору необхідно максимально використовувати свої повноваження, передбачені Законом «Про прокуратуру» та КПК.

§ 3. Повноваження прокурора по 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.

Відповідно до ст. 22 КВК прокурорський нагляд за додержанням законів при виконанні кримінальних покарань в органах і установах виконання покарань здійснюється Генеральним прокурором України і підпорядкованими йому прокурорами згідно з Законом «Про прокуратуру».

Для виконання завдань при здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням законів адміністраціями органів і установ, які виконують покарання і застосовують призначені судом заходи примусового характеру, адміністраціями місць тримання затриманих і взятих під варту для попередження, виявлення і усунення порушень закону прокурори наділені відповідними повноваженнями. З цією метою вони можуть використовувати не тільки відповідні спеціальні повноваження, передбачені при здійсненні нагляду за виконанням законів у цій галузі (ст. 44 Закону «Про прокуратуру»), а й з урахуванням специфіки предмета нагляду повноваження, передбачені в інших галузях прокурорського нагляду: повноваження, передбачені при здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням законів (ст. 20 Закону «Про прокуратуру»); повноваження при здійсненні нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання і досудове слідство (ст. 227 КПК). Повноваження прокурорів у цій сфері діяльності за своїм характером покликані забезпечити виконання поставлених перед органами прокуратури завдань.

У зв'язку з цим і згідно з ч. 2 ст. 44 Закону «Про прокуратуру», прокурор має право:

1) у будь-який час відвідувати місця тримання затриманих, попереднього ув'язнення, установи, в яких засуджені відбувають покарання, установи для примусового лікування і перевиховування;

2) безперешкодного доступу до всіх приміщень, де перебувають особи, до яких застосовано заходи медичного та виховного характеру, а також тримаються адміністративно затримані, заарештовані;

3) опитувати затриманих, заарештованих і засуджених;

4) знайомитися з документами, на підставі яких ці особи затримані, заарештовані, засуджені або до них застосовано заходи примусового характеру;

5) перевіряти законність наказів, розпоряджень і постанов адміністрації цих установ, зупиняти виконання таких актів, опротестовувати або скасовувати їх у разі невідповідності законодавству;

6) вимагати від посадових осіб органів, виправно-трудових та інших установ, що виконують покарання, пояснень з приводу допущених порушень, а також проведення перевірок;

7) негайно звільняти особу, яка незаконно перебуває в місцях тримання затриманих, попереднього ув'язнення, позбавлення волі або в установі для виконання заходів примусового характеру.,

При здійсненні нагляду за додержанням законів у місцях застосування заходів примусового характеру прокурор користується повноваженнями владно-розпорядчого характеру. Закон «Про прокуратуру» визначає: постанови і вказівки прокурора щодо додержання законності і умов тримання затриманих, заарештованих, засуджених до позбавлення волі, інших покарань, а також осіб, до яких застосовано заходи примусового характеру, є обов'язковими і підлягають негайному виконанню (ст. 45). Такі ж вимоги, визначені у ст. 22 КВК.

Вказані норми гарантують захист прав і законних інтересів затриманих, заарештованих і позбавлених волі осіб, визначених нормами КПК, КВК, Законом «Про попереднє ув'язнення», а також у відомчих актах Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Міністерства оборони України, Міністерства охорони здоров'я та інших органів, які видають накази, розпорядження та інструкції, що забезпечують виконання вимог чинного законодавства. Незважаючи на те що прокурор не здійснює нагляд за виконанням відомчих актів, порушення або невиконання їх означає одночасно і порушення законів, бо ці акти, як правило, роз'яснюють порядок застосування законів, а їх невиконання створює причини та умови для порушення закону. Прокурор, реагуючи на виявлені порушення закону, вказує на причини та умови цих порушень, посилаючись на відомчі акти.

Прокурори проводять комплексні перевірки додержання законів, дотримуючись строків їх проведення, а саме: а) у слідчих ізоляторах, дільницях слідчих ізоляторів на території виправних колоній, а також комісіях з питань розподілу, направлення та переведення засуджених до позбавлення волі із слідчих ізоляторів до виправних та виховних установ — щомісячно:

б) у місцях виконання покарань та заходів примусового характеру, що призначаються судом, — один раз на півріччя;

в) у кримінально-виконавчих інспекціях — щоквартально;

г) у відділах державної виконавчої служби — один раз на півріччя;

ґ) у дисциплінарних батальйонах — один раз на півріччя;

д) на гауптвахтах — щомісячно;

е) у міжрайонних центрах та відділеннях стаціонарної судово-психіатричної експертизи для осіб, які тримаються під вартою, — щомісячно.

Крім цього, визначаються і такі строки перевірок:

а) прокурорами АРК, областей, міст Києва і Севастополя в слідчих ізоляторах — щомісячно; б) міськими, районними, міжрайонними та іншими прирівняними до них прокурорами — не рідше як один раз на десять днів перевіряти в ізоляторах тимчасового тримання, кімнатах для доставлених у чергових частинах міськрайвідділах УМВС законність затримання осіб.

При цьому з урахуванням стану законності та правопорядку в місцях попереднього ув'язнення, виконання покарань та заходів примусового характеру, що призначаються судом, треба проводити цільові перевірки з питань, які потребують негайного вирішення. В разі необхідності такі перевірки здійснюються за участю відповідних спеціалістів (у тому числі з управлінь ДДУПВП) та працівників структурних підрозділів прокуратур.

Генеральний прокурор України покладає на прокурорів обов'язок проводити комплексні перевірки, під час яких особливу увагу слід звертати на наявність законних підстав та обґрунтованість тримання громадян у місцях попереднього ув'язнення, установах виконання покарань і заходів примусового характеру, що призначаються судом, додержання вимог закону щодо режиму їх тримання; додержання прав ув'язнених і засуджених та виконання ними своїх обов'язків; застосування до таких осіб заходів заохочення та дисциплінарного впливу, їх матеріально-побутового та медико-санітарного забезпечення; залучення до суспільно корисної праці та додержання законів про охорону праці; створення умов для їх виправлення і ресоціалізації; додержання законів при звільненні; додержання вимог закону в діяльності спостережних комісій, служб у справах неповнолітніх щодо здійснення ними громадського контролю за дотриманням прав ув'язнених та засуджених.

При перевірці додержання законності у місцях тримання затриманих, попереднього ув'язнення, установах, у яких засуджені відбувають покарання, установах для примусового лікування і виховання прокурор має право опитувати осіб, які там перебувають, знайомитися з документами, на підставі яких ці особи затримані, заарештовані, засуджені або до них застосовані заходи примусового характеру (ст. 44 Закону «Про прокуратуру»). Опитування є однією з форм виявлення порушень законності, воно проводиться як у присутності адміністрації, так і без неї. Крім цього, прокурор має право приймати заяви і скарги від осіб, які перебувають у цих установах.

При відвідуванні таких установ прокурор має право перевіряти законність наказів, розпоряджень і постанов адміністрації, зупиняти виконання незаконних актів, опротестовувати або скасовувати їх у разі невідповідності законодавству, вимагати від посадових осіб пояснень з приводу допущених порушень (п. 2 ст. 44 Закону «Про прокуратуру»).

Перевірка цих актів може здійснюватися як за заявами і скаргами, так і з особистої ініціативи прокурора. Прокурор має право скасувати будь-яку постанову посадових осіб органів і установ виконання покарання, слідчих ізоляторів і лікувально-трудових профілакторіїв щодо встановлених законодавством порядку і умов тримання затриманих, заарештованих, засуджених, а також осіб, до яких застосовано заходи примусового характеру, якщо виявлена їх невідповідність законодавству.

Незаконні накази і розпорядження адміністрації установ прокурор опротестовує, керуючись ст. 21 Закону «Про прокуратуру». Особливу увагу він повинен приділяти дотриманню вимог законодавчих актів, які регламентують перебування осіб у цих установах. При виявленні осіб, які незаконно перебувають у місцях тримання затриманих, попереднього ув'язнення, позбавлення волі або в установі для виконання заходів примусового характеру, прокурор зобов'язаний негайно їх звільнити (п. 3, ч. 2 ст. 44 Закону «Про прокуратуру»).

Незаконним вважається перебування в названих установах осіб, направлених без належного оформлення документів, осіб, які підлягали звільненню по закінченні строку затримання, перебування під вартою на досудовому слідстві, відбутті строку покарання, акта про помилування за постановою або ухвалою судових інстанцій та на підставі рішення суду про умовно-дострокове звільнення та в інших випадках, передбачених ст. 152 КВК.

Звільнення осіб, які незаконно перебувають у цих установах, відбувається на підставі постанови прокурора. Постанови, а також вказівки прокурора згідно з ст. 45 Закону «Про прокуратуру» щодо додержання встановлених законодавством порядку і умов тримання затриманих, заарештованих, засуджених до позбавлення волі та виконання інших

покарань, а також осіб, до яких застосовано заходи примусового характеру, є обов'язковими і підлягають негайному виконанню.

Таким чином, прокурор, здійснюючи нагляд за додержанням законів у місцях застосування заходів примусового характеру, використовує повноваження владно-розпорядчого характеру, що забезпечує і гарантує захист прав і законних інтересів затриманих, заарештованих і позбавлених волі осіб. Аналіз законодавчих актів, які визначають права і обов'язки прокурора при здійсненні 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, дає змогу зробити висновок про те, що він наділений такими повноваженнями, які дозволяють йому успішно вирішувати завдання нагляду. Тобто ці повноваження дозволяють прокурору виконувати наглядову функцію, яка передбачена п. 4 ст. 121 Конституції України в повному обсязі і завжди виступати гарантом забезпечення прав і свобод специфічної категорії осіб, які тримаються у кримінально-виконавчих органах і установах.

Основним завданням нагляду за додержанням законів цими органами та установами є забезпечення додержання законності щодо порядку та умов тримання або відбування покарання особами, їх прав і виконання ними своїх обов'язків.

Для більш докладного ознайомлення з діяльністю прокурора по здійсненню наглядової функції доцільно проаналізувати особливості нагляду за додержанням законів у місцях позбавлення або обмеження волі, місцях тримання затриманих і попереднього ув'язнення, місцях виконання кримінального покарання, не пов'язаного із позбавленням волі.

§ 4. Прокурорський нагляд за додержанням законів у місцях тримання затриманих та попереднього ув'язнення

Тримання затриманих і взятих під варту здійснюється на принципах неухильного додержання Конституції України, Закону «Про попереднє ув'язнення», норм КПК. Підставами тримання затриманих за підозрою у вчиненні злочину, а також під вартою обвинувачених, є відповідний протокол затримання (ст.ст. 106, 115 КПК) і постанова судді (ст. 165^2 КПК).

Відповідно до ст. 106 КПК затримання підозрюваного у вчиненні злочину не може тривати більше 72 годин. Протягом цього строку

орган дізнання чи слідчий повинні звільнити затриманого, якщо не підтвердилася підозра у вчиненні злочину, звільнити і обрати до нього запобіжний захід, не пов'язаний з триманням під вартою, або доставити затриманого до судді з поданням про обрання йому запобіжного заходу у вигляді взяття під варту.

Особи, відносно яких на підставі ст. 155 КПК обрано запобіжний захід — взяття під варту, тримаються у слідчих ізоляторах. В окремих випадках ці особи можуть перебувати у місцях тримання затриманих.

У місцях тримання затриманих особи, взяті під варту, можуть перебувати не більш як три доби. Якщо доставка ув'язнених у слідчий ізолятор у цей строк неможлива через віддаленість або відсутність належних шляхів сполучення, вони можуть перебувати у місцях тримання затриманих до десяти діб (ч. 4 ст. 155 КПК). Якщо взяття під варту як запобіжний захід обрано відносно осіб, які вчинили злочин під час відбування покарання в місцях позбавлення волі, вони можуть перебувати в штрафному ізоляторі виправної колонії або в дисциплінарному ізоляторі виховної колонії (ч. 5 ст. 155 КПК).

Постановою Верховної Ради України від 6 травня 1993 р. «Про тимчасові слідчі ізолятори на територіях виправно-трудових колоній» ДДУПВП дозволено тимчасово, до нормалізації становища з розміщенням осіб, яких тримають у місцях попереднього ув'язнення, направляти із переповнених слідчих ізоляторів у виправно-трудові колонії, де створюються тимчасові слідчі ізолятори.

Тримання під вартою під час досудового розслідування не повинно тривати більше двох місяців. Строк продовження тримання під вартою (ст. 156 КПК) може бути продовжено:

1) до чотирьох місяців — за поданням, погодженим з прокурором, який здійснює нагляд за додержанням законів органами дізнання і досудового слідства, або самим прокурором, суддею того суду, який виніс постанову про застосування запобіжного заходу;

2) до дев'яти місяців — за поданням, погодженим з заступником Генерального прокурора України, прокурором АРК, області, міст Києва і Севастополя та прирівняними до них прокурорами, або самим цим прокурором у справах про тяжкі й особливо тяжкі злочини, суддею апеляційного суду;

3) до вісімнадцяти місяців — за поданням, погодженим з Генеральним прокурором України, його заступником або самим цим прокурором в особливо складних справах про особливо тяжкі злочини, суддею Верховного Суду України (ст.156 КПК).

У слідчому ізоляторі згідно з ст. 89 КВК у виключних випадках може бути залишено для роботи з господарського обслуговування осіб за їх згодою, які вперше засуджені до позбавлення волі за злочини невеликої або середньої тяжкості чи тяжкі злочини. Залишення засуджених для роботи з господарського обслуговування проводиться за наказом начальника слідчого ізолятора. Засуджені, які залишилися у слідчому ізоляторі для роботи з господарського обслуговування, тримаються ізольовано від інших осіб на умовах, передбачених КВК для виправних колоній мінімального рівня безпеки із загальними умовами тримання і виправних колоній середнього рівня безпеки.

Перевіряючи стан законності у місцях тримання затриманих і попереднього ув'язнення, прокурор звертає увагу перш за все на підстави перебування осіб у цих місцях. Йому необхідно перевірити наявність щодо кожного затриманого і взятого під варту відповідних документів: стосовно затриманих — протоколу затримання (ст. 106 КПК), взятого під варту — постанови судді (ст. 165-2 КПК). Необхідно також ознайомитися із матеріалами, які долучаються до цих процесуальних документів, — рапортом міліції, поясненнями затриманого, вилученими предметами та ін. Перевіряючи підстави затримання, прокурор повинен звернути увагу на правильність оформлення протоколу, в якому має бути зазначено підстави, мотиви, день, година, рік, місяць, місце затримання, пояснення затриманого, час складання протоколу, а також роз'яснення підозрюваному його права на захист, у тому числі права мати побачення з захисником з моменту затримання. Протокол повинен бути підписаний особою, яка його склала, і затриманим. Ознайомившись з цими документами, прокурор повинен звернути увагу на строк перебування у місцях тримання затриманого (він не повинен бути більше 72 годин).

При ознайомленні з постановою судді про застосування запобіжного заходу у вигляді взяття під варту прокурор звертає увагу й оцінює з точки зору законності застосування такої міри запобіжного заходу. Крім того, він звертає увагу на строк перебування особи у категорії підозрюваного у місцях затримання (не менше трьох діб), а у виключних випадках — до десяти днів, а також на додержання вимог, передбачених кримінально-процесуальним законом, про продовження строків тримання під вартою у випадках, коли вони перевищують два місяці (ст. 156 КПК). Ознайомлюючись з документами, прокурор також з'ясовує загальні питання, які характеризують стан справ і кількість ув'язнених осіб, їх категорії — взяті під варту, засуджені, господарська обслуга, неповнолітні, жінки та ін.

§ 5. Прокурорський нагляд за додержанням законів у місцях позбавлення волі або її обмеження

Особи, засуджені до позбавлення волі або її обмеження, відбувають покарання в арештних домах, кримінально-виконавчих установах, спеціальних виховних установах (виховні колонії). Кримінально-виконавчі установи поділяються на кримінально-виконавчі установи відкритого типу (виправні центри) і кримінально-виконавчі установи закритого типу (виправні колонії). У свою чергу виправні колонії поділяються на колонії мінімального, середнього і максимального рівнів безпеки (ст. 11 КВК).

Нагляд прокурора за додержанням законності у цих установах здійснюється шляхом: а) періодичних планових перевірок; б) перевірок за скаргами, заявами, повідомленнями засобів масової інформації та за іншими джерелами про факти порушень закону або надзвичайні події.

Генеральна прокуратура України рекомендує проводити у цих установах комплексну та цільову перевірки додержання законів один раз на півріччя. При підготовці до перевірки прокурор складає її план, який затверджується керівником, визначає, яких спеціалістів необхідно залучити до перевірки (працівника КРУ, інженера з техніки безпеки чи працівника санепідемслужби), та строк перевірки. Прибувши з метою перевірки до установи, прокурор повинен зустрітися з її керівником або особою, яка тимчасово виконує його обов'язки.

Керівник установи — це начальник колонії, який очолює адміністрацію виправно-трудової установи і несе відповідальність за виконання завдань, визначених кримінально-виконавчим законодавством України. При зустрічі з начальником прокурор з'ясовує загальні питання, які стосуються стану законності в установі, в тому числі такі:

а) кількість засуджених і додержання встановлених норм жилої площі;

б) стан злочинності та дисципліни серед засуджених;

в) кількість осіб, які тримаються у дисциплінарному ізоляторі, приміщеннях камерного типу, одиночних камерах;

г) працевлаштування засуджених, виконання економічних показників;

ґ) кількість осіб, які користуються правом безконвойного пересування, а також тих, які працюють за межами охоронюваної зони, та як здійснюється за ними нагляд;

д) випадки застосування щодо засуджених спецзасобів і зброї, гамівних сорочок, наручників та гумових кийків.

Перед початком комплексної перевірки необхідно ознайомитися з актами інспекторських перевірок, які проводилися працівниками ДДУПВП в області, у черговій частині — з журналом обліку і реєстрації злочинів та пригод, де фіксують всі позаштатні ситуації і випадки порушень закону в колонії. Крім цього, слід перевірити виконання адміністрацією колонії пропозицій прокурора за попередньою перевіркою. Після проведення цих заходів прокурор здійснює обхід усіх житлових, комунально-побутових і виробничих приміщень установи.

Обхід території проводиться в обов'язковому порядку за участю начальника колонії і медичного працівника, керівників інших служб, які під час обходу дають пояснення з питань, що виникають у прокурора. У процесі обходу жилих приміщень прокурор звертає увагу на умови проживання засуджених: забезпеченість нормою жилої площі на одного засудженого у виправних колоніях не може бути меншою трьох квадратних метрів; у виховних колоніях і виправних колоніях, призначених для тримання жінок, — чотирьох квадратних метрів; у лікувальних закладах при виправних колоніях, виправних колоніях, призначених для тримання і лікування хворих на туберкульоз, стаціонарі — п'яти квадратних метрів (ст. 115 КВК). Він перевіряє забезпечення індивідуальними спальними місцями, постіллю, одягом, взуттям, при цьому звертає увагу на санітарний стан жилих приміщень. При відвідуванні їдальні та кухні прокурор з'ясовує, як забезпечуються засуджені харчуванням, коли останній раз визначалася калорійність їжі, перевіряє її якість шляхом безпосередньої проби. Він також звертає увагу на санітарний стан цих приміщень.

При перевірці медичної частини прокурор з'ясовує обґрунтованість поміщення до стаціонару хворих, порядок зберігання медпрепаратів, які належать до наркотичної групи, як виконується примусове лікування засуджених від наркоманії та алкоголізму, чи не допущено звільнення осіб від примусового лікування без винесення судом рішень про його припинення та інші питання.

У крамниці прокурор цікавиться, чи витримується асортимент продуктів харчування і предметів першої потреби, канцелярських приладів, розпорядком роботи крамниці, забезпеченням безпеки роботи продавця.

Під час обходу прокурор з'ясовує у засуджених, хто бажає прибути до нього на прийом з особистих питань, записує їх прізвища і

призначає місце та час прийому. Крім того, фіксує наявність скарг на умови та режим тримання. Якщо виникають запитання, прокурор їх вирішує на місці, а при наявності заяв чи скарг, які потребують перевірки, пропонує викласти їх письмово на його ім'я і вирішує їх особисто або під своїм контролем. При обході і перевірці прокурору допомагають спеціалісти, яких він залучає.

Під час обходу прокурор обов'язково повинен побувати у дисциплінарному ізоляторі, приміщеннях камерного типу, одиночних камерах і перевірити законність перебування там засуджених. Відвідуючи виробничі приміщення, прокурор звертає увагу на умови праці засуджених, охорони праці, техніку безпеки, санітарний стан та інші питання, які він перевіряє за допомогою фахівців, залучених до перевірки. Після обходу жилих, комунально-побутових і виробничих приміщень та особистого прийому засуджених прокурор знайомиться з особистими справами засуджених і перевіряє додержання законності в діяльності адміністрації.

Під час комплексної перевірки, яку прокурор повинен проводити один раз на півріччя, обов'язково з'ясовується комплекс таких питань.

Законність тримання засуджених в установах виконання покарань, обґрунтованість засудження і позбавлення волі та обмеження волі, законність та своєчасність звільнення засуджених за відбуттям строку покарання, помилуванням і амністією. Ця перевірка здійснюється за особистими справами засуджених, по яких перевіряються підстави для відбування покарання у виді позбавлення волі. Такими підставами є вирок суду, який набрав чинності, ухвала суду про зміну умовного засудження або виправних робіт на позбавлення волі. При перевірці особистих справ осіб, які звільнилися з установ виконання покарань, прокурор звертає увагу на законність і обґрунтованість їх звільнення шляхом звіряння вироку (ухвали) суду та інших документів з даними про звільнення. Крім цього, прокурор перевіряє законність переведення засуджених з однієї колонії до іншої. Стаття 93 КВК визначає, що засуджений до позбавлення волі відбуває весь строк покарання в одній виправній чи виховній колонії, як правило, у межах адміністративно-територіальної одиниці відповідно до його постійного місця проживання до засудження. Переведення з однієї колонії до іншої допускається за виняткових обставин, які перешкоджають подальшому перебуванню в цій колонії. Тому прокурору необхідно з'ясувати, чи були для цього законні підстави (конфліктна ситуація, хвороба, виробнича необхідність та ін.).

Забезпечення охорони та режиму тримання засуджених згідно з вимогами закону. Перевіряючи додержання вимог норм КВК, які регламентують забезпечення охорони та режим тримання засуджених, прокурор звертає увагу на виконання вимог ст. 102 КВК. При цьому він перевіряє:

– стан охорони, ізоляції засуджених і нагляд за їх поведінкою;

– законність надання засудженим прав короткострокових виїздів за межі місця позбавлення волі (ст. 111 КВК);

– законність надання засудженим посилок, передач, бандеролей, грошових переказів, користування крамницею, надання побачень з родичами та іншими особами, телефонних розмов (ст.ст. 108, 110, 112, 114 КВК)

– законність накладення на засуджених стягнень, своєчасність виявлення і ізоляції злісних порушників режиму (ст.ст. 133, 134 КВК);

– законність і обґрунтованість застосування до засуджених зброї, наручників, гамівної сорочки і гумового кийка (ст. 106 КВК).

Стан боротьби зі злочинами та іншими порушеннями режиму. Перевіряючи стан боротьби зі злочинами та іншими правопорушеннями, прокурор перш за все звертає увагу на виконання вимог ст. 97 КПК, яка регламентує порядок прийняття і розгляд заяв і повідомлень про злочини. З цією метою він знайомиться з матеріалами відомчих розслідувань, які проводилися у зв'язку зі вчиненням засудженими злочинів, вивчає кожну кримінальну справу, яка знаходиться у провадженні органів дізнання. Крім того, прокурор перевіряє:

– журнал обліку злочинів і надзвичайних подій, який знаходиться в черговій частині;

– журнал обліку відмовлених у порушенні кримінальних справ**,** який знаходиться в оперативному відділі, і журнал одержання тілесних ушкоджень, що ведеться медичною частиною.

Поряд з цим прокурор знайомиться з статистичними даними про кількість вилучених спиртних напоїв, наркотичних речовин, колючоріжучих предметів, грошей, валюти тощо, а також з заходами дисциплінарного реагування за цими фактами. Особливу увагу слід приділяти вивченню особистих справ засуджених, які злісно порушують режим тримання, неодноразово поміщались до дисциплінарного ізолятора, переводились до приміщень камерного типу (одиночних камер), карцеру, самовільно залишили місце обмеження волі чи ухиляються від роботи або систематично порушують режим; встановленню фактів приховування злочинів, передбачених ст.ст. 390, 391 КК (ухилення від

відбування покарання, злісна непокора вимогам адміністрації виправної установи).

Перевіряючи додержання законності при прийнятті рішень за матеріалами службових перевірок фактів заборонених стосунків особового складу установ виконання покарань із засудженими та їх родичами, прокурор звертає увагу на повноту перевірки, в тому числі чи з'ясовувались при цьому питання щодо отримання такими працівниками будь-яких благ, пільг, переваг. При оцінці законності прийнятих рішень за цими матеріалами він визначає наявність у діях цих осіб ознак, що підпадають під вимоги Закону «Про боротьбу з корупцією». При виявленні подібних фактів прокурор оформляє протоколи про корупційні дії за умови, що не пройшли строки, передбачені законом, передає їх до суду.

Додержання адміністрацією установ виконання покарань вимог закону про матеріально-побутове забезпечення осіб, позбавлених та обмежених волі. Додержання законів, які регламентують медичне обслуговування та матеріально-побутове забезпечення, прокурор перевіряє шляхом обходу цих об'єктів. Доцільно, щоб така перевірка проводилася за участю відповідних спеціалістів. При цьому слід мати на увазі, що питання про медичне обслуговування і матеріально-побутове забезпечення засуджених до обмеження волі регулюються ст.ст. 63, 64 КВК, а засуджених до позбавлення волі — ст.ст. 115, 116 КВК. При проведенні перевірки необхідно суворо керуватися вимогами, які регламентуються нормами КВК.

Додержання законів про працю. Особи, засуджені до обмеження волі, відбувають покарання у виправних центрах, як правило, у межах адміністративно-територіальної одиниці відповідно до їх постійного місця проживання до засудження (п. 1. ст. 56 КВК). Засуджені до обмеження волі залучаються до праці, як правило, на виробництві виправних центрів, а також на договірній основі на підприємствах, в установах чи організаціях усіх форм власності за умови забезпечення належного нагляду за їхньою поведінкою (п. 1 ст. 60 КВК). Їх робота регулюється законодавством про працю, за винятком правил прийняття на роботу, звільнення з роботи та переведення на іншу роботу. Засуджені до позбавлення волі повинні працювати у місцях і на роботах, визначених адміністраціями виправних колоній (ст. 118 КВК).

Додержання закону про залучення засуджених до праці. Перевірку додержання закону про залучення до праці необхідно починати з витребування статистичних даних про трудове використання засуд-

жених. При цьому з'ясовується, чи всім працездатним надано роботу, якщо ні, то з якої причини і які заходи вживаються адміністрацією щодо усунення причин, у тому числі щодо пошуку нових замовлень.

Згідно з ст. 61 КВК адміністрація виправного центру веде облік засуджених до обмеження волі, організовує їх трудове влаштування, забезпечує додержання умов праці. Стаття 62 КВК регламентує обов'язки власника підприємства, установи, організації або уповноваженого ним органу забезпечити їх залучення до суспільно корисної праці з урахуванням стану здоров'я та за можливою спеціальністю, організувати первинну професійну підготовку і створити необхідні побутові умови. Власнику, де працюють засуджені, забороняється звільняти їх з роботи, крім випадків: а) звільнення від відбування покарання на підставах, передбачених КК; б) переведення засудженого на роботу на інше підприємство, в установу чи організацію або до іншого виправного центру; в) набрання законної сили вироком суду, за яким особа, яка відбуває покарання у виді обмеження волі, засуджена до позбавлення волі; ґ) неможливість виконання даної роботи за станом здоров'я.

Засуджені до позбавлення волі, як правило, залучаються до праці на підприємствах, у майстернях колоній, а також на державних або інших форм власності підприємствах за умови їх охорони та ізоляції. Засудженим чоловікам віком понад 60 років, жінкам — понад 55 років, інвалідам першої та другої груп, хворим на активну форму туберкульозу, жінкам з вагітністю понад чотири місяці, жінкам, які мають дітей у будинках дитини при виправних колоніях, дозволяється працювати за їх бажанням з урахуванням висновку лікарської комісії колонії. Враховуючи ці вказані в нормах КВК обставини, прокурор зобов'язаний перевіряти, як вони додержуються, а також як засуджені виконують норми виробітку.

Додержання правових норм, які регулюють робочий час, час відпочинку, охорону праці і техніку безпеки. Вимоги про умови праці для засуджених до обмеження та позбавлення волі (ст.ст. 60 і 119 КВК) чітко визначено законодавством. Прокурор перевіряє додержання цих норм при обході виробничих об'єктів, де він з'ясовує, яка тривалість робочого дня, чи надається відпочинок, безкоштовно спецодяг, спецприладдя (окуляри, рукавиці та ін.). З метою підвищення якості перевірки цих питань бажано залучати необхідних спеціалістів.

При перевірці додержання законів про охорону праці і техніки безпеки прокурор ознайомлюється з документацією про нещасні випадки,

їх службове розслідування, своєчасність та правильність оформлення актів і вжиті заходи щодо усунення причин та умов нещасних випадків. Особливу увагу він приділяє праці засуджених, щоб вона була організована з додержанням правил охорони праці, техніки безпеки і виробничої санітарії, встановлених законодавством про працю.

Законність оплати праці засуджених і проведення відрахувань із заробітку. Праця засуджених до обмеження та позбавлення волі регулюється законодавством про працю, їх праця оплачується відповідно до її кількості і якості. Засуджені можуть залучатися без оплати праці лише до робіт з благоустрою колоній, виправного центру, прилеглих до них територій, а також поліпшення житлово-побутових умов засуджених або до допоміжних робіт із забезпечення колоній продовольством (ст. 118 КВК).

Засудженим до обмеження волі незалежно від усіх відрахувань належить виплачувати не менше 75 % загальної суми заробітку (п. 4. ст. 60 КВК). Засудженим до позбавлення волі, які виконують норми виробітку або встановлені завдання і не допускають порушень режиму, зараховується незалежно від усіх відрахунків 15 % на особовий рахунок, а на особовий рахунок засуджених чоловіків віком понад 60 років, жінок — понад 55 років, інвалідів першої та другої груп, хворих на активну форму туберкульозу, вагітних жінок, жінок, які мають дітей у будинках дитини при виправних колоніях, — не менш як 50 % нарахованого їм місячного заробітку. Засудженим, які відбувають покарання у виховних колоніях, дільницях соціальної реабілітації виправних колоній, колоніях мінімального рівня безпеки з полегшеними умовами тримання, а також засудженим жінкам, яким дозволено проживання за межами виправної колонії, на особовий рахунок зараховуються незалежно від усіх відрахувань не менше 75 % нарахованого їм місячного заробітку (ст. 120 КВК). Поряд з цим особи, які відбувають покарання у виправних колоніях, із нарахованого їм заробітку, пенсій та іншого доходу відшкодовують вартість харчування, одягу, взуття, білизни, комунально-побутових та інших наданих послуг, крім вартості спецодягу і спецхарчування (ст. 121 КВК).

У бухгалтерії перевіряються законність розрахунків за роботу із засудженими, своєчасність і правильність нарахування на основні рахунки заробітку, законність проведених відрахувань. При цьому слід мати на увазі, що відрахування із заробітку витрат на утримання засудженого проводиться після відрахування прибуткового податку й аліментів. Відрахування за виконавчими листами та іншими виконав-

чими документами проводяться у порядку, встановленому законом. Щодо засуджених, які злісно ухиляються від роботи, вартість харчування, одягу, взуття, білизни, комунально-побутових та інших наданих послуг утримується з їхніх особових рахунків. У разі відсутності у засудженого коштів на особовому рахунку виправна колонія має право пред'явити йому позов через суд (п. 3 ст.121 КВК).

Матеріальні збитки, заподіяні державі засудженими під час відбування покарання, стягуються з їхнього заробітку за постановою начальника колонії, яка оголошується засудженому під розписку (ст. 137 КВК). Прокурор перевіряє матеріали, за якими винесено відповідну постанову, з'ясовує, чи встановлено розмір збитків, обставини, за якими їх було завдано, і ступінь вини засудженого в заподіянні збитків, наявність письмового пояснення винного, чи оголошена постанова засудженому під розписку. Поряд з цим він перевіряє, чи є такі особи, які не відшкодували збитки і звільнились із установ виконання покарань, чи зверталася адміністрація установи до суду щодо стягнення з них збитків у встановленому законом порядку.

Додержання вимог закону про проведення виховної роботи, організацію загальноосвітнього і професійно-технічного навчання. Виховну роботу, яка проводиться з засудженими до обмеження і позбавлення волі, регламентовано КВК. У ст. 65 КВК закріплено вимоги до адміністрації виправного центру, власників підприємств, установ, організацій або уповноважених ними органів про проведення соціально-виховної роботи з особами, які відбувають покарання у виді обмеження волі. Питання проведення виховної роботи з особами, засудженими до позбавлення волі, містяться у ряді статей КВВ (123–137). Все це вимагає від прокурора перевірки додержання вимог закону про проведення виховної роботи у місцях відбування покарання. Перевірку виховної роботи прокурору доцільно починати з ознайомлення з планами роботи заступника начальника установи з соціальної роботи та їх виконанням, а також перевіряти додержання законів у роботі начальників загонів. При цьому необхідно звертати увагу на об'єктивність складання характеристик на засуджених, чи відповідають вони матеріалам особових справ.

Розпорядком дня колоній можуть передбачатися виховні заходи, участь у яких для засуджених є обов'язковою (ст. 123 КВК). На виконання цих вимог закону прокурору слід також звертати увагу під час перевірки. В ст. 124 КВК визначено основні форми і методи соціально-виховної роботи із засудженими до позбавлення волі, тому

прокурору необхідно з'ясовувати, які форми і методи застосовуються і які наслідки цієї роботи.

Значну увагу слід приділяти питанням загальноосвітнього і професійного навчання засуджених, особливо виконанню законів «Про освіту», «Про загальну середню освіту», в тому числі питанням доступності і безоплатності одержання повної загальної середньої освіти, а також Закону «Про професійно-технічну освіту» (ст.ст. 125, 126 КВК). Особливу увагу слід звернути на залучення до навчання неповнолітніх у виправних колоніях.

Перевіряючи виконання законодавства, що регламентує виховну роботу, прокурор знайомиться з діяльністю самодіяльних організацій засуджених (ст.ст. 66, 127 КВК) і роботою, яка проводиться представниками релігійних організацій (ст. 128 КВК).

Оцінюючи стан законності, в тому числі додержання вимог закону про проведення виховної роботи, прокурор повинен перевіряти і аналізувати законність застосування заходів заохочення та стягнення, що застосовуються до осіб, обмежених та позбавлених воді (ст.ст. 67–70, 130–135 КВК).

Додержання законів про відшкодування збитків, завданих злочинами. Особи, які відбувають покарання, зобов'язані відшкодовувати збитки, завдані злочинами. Відрахування за виконавчими листами та іншими законодавчими документами проводяться у порядку, встановленому законом (ст. 121 КВК). При перевірці прокурор з'ясовує, чи на всіх засуджених, які зобов'язані відшкодовувати збитки, надійшли виконавчі листи. З цією метою він у спецвідділі установи перевіряє особові справи засуджених за господарські та економічні злочини, злочини проти власності, у сфері господарської діяльності та ін., звіряє з журналом обліку виконавчих листів, який веде бухгалтерія.

Законність утримань із заробітку засуджених на рахунок відшкодування матеріальних збитків передбачає: перевірку своєчасності проведення стягнень, їх повноту і правильність. Якщо з'ясовується, що стягнення не проводиться, необхідно встановити причини цього. При встановленні, що причиною є неналежне працевлаштування засудженого, прокурор повинен зажадати від адміністрації усунення цієї причини. Крім утримання відрахувань із заробітку, збитки можуть погашатися за письмовим проханням засуджених з інших сум особового рахунку, в тому числі з тих, які надійшли поштовим переказом.

Прокурору доцільно перевірити додержання законності при відшкодуванні збитків по декількох виконавчих провадженнях.

Додержання законності при звільненні засуджених. Перевірка виконання законів, що регламентують звільнення засуджених, проводиться прокурором з урахуванням усіх норм, які визначають не лише звільнення, а й надання допомоги у трудовому і побутовому влаштуванні, встановлення адміністративного нагляду, порядок дострокового звільнення та ін. Прокурор зобов'язаний перевірити, як виконуються вимоги законів, що визначають підстави звільнення від відбування покарання (ст. 152 КВК), час звільнення і проведення розрахунків із звільненими особами (ст. 153 КВК), надання допомоги засудженим у трудовому і побутовому влаштуванні (ст. 156 КВК), а також допомогу особам, звільненим з місць відбування покарання (ст. 157 КВК). Крім цього, прокурор з'ясовує, чи своєчасно адміністрація виявляє осіб, які після звільнення підлягають адміністративному нагляду, чи виконуються вимоги Закону «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» і чи своєчасно направляються рішення суду до органів внутрішніх справ для виконання (ст.ст. 158, 159 КВК).

Порядок дострокового звільнення від відбування покарання визначається ст. 154 КВК і перевіряється прокурором з урахуванням вимог, передбачених цією нормою закону, а також нормами КК (розділ XII).

Додержання законодавства про пожежну безпеку та охорону довкілля. При здійсненні перевірки прокурор звертає увагу на додержання законодавства, що регламентує пожежну безпеку. При обході він перевіряє наявність протипожежних засобів (щити, металеві крюки, лопати, відра, пісок, пожежні рукави, водяні помпи), а також визначає наявність відповідальних осіб за протипожежний стан в установі, додержання вимог Закону України від 17 грудня 1993 р. «Про пожежну безпеку». Перевіряючи додержання законодавства в установах виконання покарань, прокурор обов'язково повинен звертати увагу на виконання вимог законів, які регламентують охорону довкілля, в тому числі з'ясовує питання щодо забезпечення екологічної безпеки при господарській діяльності, додержання лімітів викидів та скидів забруднюючих речовин у довкілля, розміщення відходів від промислової, сільськогосподарської та інших видів діяльності. При цьому перевіряється використання за призначенням коштів, виділених на охорону довкілля, і виконання завдань щодо його охорони, наявність екологічного паспорта установи. Прокурор також звертає увагу на санітарний стан жилої, промислової зон і території, яка прилягає до охоронюваної зони установи.

Законність розгляду та вирішення заяв, звернень і скарг ув'язнених. Робота із заявами, зверненнями і скаргами регламентується Законом України від 2 жовтня 1996 р. «Про звернення громадян». Перевірку питань, передбачених цим Законом, доцільно починати з прийому засуджених з особистих питань, під час якого з'ясувати, чи звертались вони з цими питаннями до представників адміністрації і до кого конкретно, які були прийняті рішення за зверненнями. Після цього у канцелярії установи слід ознайомитися з порядком обліку, реєстрації, зберігання заяв і скарг, строками і якістю їх вирішення, а також повідомленнями авторів про наслідки їх розгляду. Крім цього, треба перевірити наявність графіків прийому керівництвом установи, начальниками частин і служб засуджених та громадян з особистих питань, яких вжито заходів щодо задоволення законних прохань. Своєчасність повідомлення відповідей засудженим, крім книги реєстрації, перевіряється також за особистими справами заявників, оскільки ці відповіді повідомляються під розписку і долучаються до їх особистих справ.

Перевіряючи законність розгляду заяв і скарг, необхідно звернути увагу на статистичні дані про цю роботу, вжиття заходів щодо усунення порушень закону. Прийом засуджених до арешту, обмеження або позбавлення волі треба проводити щомісячно.

Законність наказів і розпоряджень адміністрації установ виконання покарань. З самого початку перевірки прокурору доцільно ознайомитися з наказами, розпорядженнями та іншими актами адміністрації установи. Таке ознайомлення дає йому можливість мати краще уявлення про стан законності в установі. Перевіряючи накази і розпорядження, необхідно оцінити їх відповідність закону, при цьому слід мати на увазі, що прокурор має право припинити виконання наказів, які суперечать закону щодо режиму та умов тримання засуджених. Під час перевірки прокурор повинен негайно відреагувати на виявлені порушення закону: дати керівництву установи усні чи письмові вказівки, приписи, подання, протести. Він вимагає від адміністрації усунення причин і умов, які сприяють порушенням, вживає заходів щодо поновлення конституційних прав і свобод осіб, позбавлених волі. Про наслідки перевірки прокурор інформує особовий склад установи.

Таким чином, прокурорський нагляд за додержанням законів у місцях позбавлення або обмеження волі охоплює значний обсяг питань, які перевіряються. Така перевірка, враховуючи її обсяг і строки проведення не рідше одного разу на півріччя, буде результативною за умов її проведення за участю спеціалістів.

§ 6. Прокурорський нагляд за додержанням законів при виконанні покарань, не пов'язаних з позбавленням волі

Прокурорська діяльність щодо нагляду за законністю виконання покарань, не пов'язаних з позбавленням волі, має певну специфіку Це полягає у необхідності даних, які свідчать про виконання адміністраціями установ і органів своїх обов'язків щодо дотримання порядку і умов виконання покарань, законності застосування заходів реагування стосовно засуджених, які порушують встановлений порядок або ухиляються від відбування покарання.

До покарань, не пов'язаних з позбавленням волі, відповідно до ст. 51 КК належать: 1) штраф; 2) позбавлення військового, спеціального звання, рангу, чину або кваліфікаційного класу; 3) позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю; 4) громадські роботи; 5) виправні роботи; 6) службові обмеження для військовослужбовців; 7) конфіскація майна. Такий перелік покарань, не пов'язаних з позбавленням волі, призвів до створення широкого кола органів і установ, які їх виконують. Цими обставинами зумовлюється специфіка роботи прокурора на окремих напрямках нагляду за додержанням законів при виконанні покарань, не пов'язаних з позбавленням волі.

Аналіз норм КВК, які регламентують виконання покарань, не пов'язаних з позбавленням волі (ст.ст. 26–49), свідчить, що такі покарання, як позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, громадські і виправні роботи, виконує і контролює кримінально-виконавча інспекція, яка, крім цього, здійснює контроль за поведінкою осіб, звільнених від відбування покарання з випробуванням, а також звільнених від відбування покарання вагітних жінок і жінок, які мають дітей віком до трьох років (ст. 13 КВК). Покарання у виді штрафу, конфіскації майна виконуються державною виконавчою службою. Покарання у виді позбавлення військового, спеціального звання, рангу, чину або кваліфікаційного класу, а також службових обмежень для військовослужбовців виконують відповідні органи чи посадові особи, які присвоїли їм ці звання, ранги, чини, кваліфікаційний клас, а також командири військових частин. Додержання законів у діяльності цих органів і установ здійснюють міські, районні, міжрайонні прокурори та військові прокурори гарнізонів.

Комплексні перевірки додержання законів при виконанні покарань, не пов'язаних з позбавленням волі, здійснюються у діяльності

кримінально-виконавчих інспекцій ДДУПВП — щоквартально; у відділах державної виконавчої служби Міністерства юстиції України — один раз на півріччя. Крім цього, з урахуванням стану законності проводяться також цільові перевірки з найбільш актуальних питань, що вимагають негайного вирішення.

При підготовці до перевірки за додержанням законності в діяльності кримінально-виконавчих інспекцій (КВІ) прокурор повинен скласти план перевірки, в якому передбачає питання, що підлягають вивченню.

Перевірка додержання законів при виконанні покарань у виді виправних робіт. Покарання у виді виправних робіт відбувається на підприємстві, установі, організації, незалежно від форми власності за місцем роботи засудженого (ст. 41 КВК). При перевірці додержання законів при виконанні покарань необхідно перевіряти обґрунтованість перебування засуджених даної категорії на обліку в КВІ.

Відповідно до ст. 57 КК покарання у виді виправних робіт встановлюється на строк від шести місяців до двох років і відбувається за місцем роботи засудженого. Із суми заробітку засудженого проводиться відрахування в доход держави у розмірі, встановленому вироком суду, в межах від 10 до 20 %.

Виправні роботи не застосовуються до вагітних жінок, жінок, які перебувають у відпустці по догляду за дитиною, непрацездатних і осіб, які не досягли шістнадцяти років, та тих, які досягли пенсійного віку, а також військовослужбовців, працівників правоохоронних органів, нотаріусів, суддів, прокурорів, адвокатів, державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування.

На виявлення подібних фактів прокурор повинен звертати увагу при перевірці. Перевірка додержання законів при виконанні цього виду покарань передбачає, що прокурор повинен звернути увагу також на своєчасне направлення судом копії вироку до виконання. Згідно з ст. 404 КПК вирок, що набрав законної сили, звертається судом до виконання не пізніше як через три доби з дня набрання ним законної сили або повернення справи з апеляційної чи касаційної інстанції. Стаття 41 КВК визначає, що вирок суду приводиться до виконання не пізніше десятиденного строку з дня набрання вироком законної сили або звернення його до виконання.

Враховуючи вказані вимоги законів, прокурор з'ясовує своєчасність звернення вироків до виконання, а також кількість працюючих засуджених і на яких підприємствах, хто не працевлаштований і з

яких причин, скільки засуджених, які вчинили нові злочини, а також притягнених до дисциплінарної та кримінальної відповідальності за ухилення від покарання.

З'ясувавши ці обставини про виконання покарань, прокурор вивчає документацію, що характеризує порядок провадження відрахувань із заробітку засуджених, а також обчислення строків покарань. З цією метою він вивчає журнал обліку засуджених до виправних робіт і справи засуджених, які перебувають на обліку, архівні справи осіб, знятих з обліку, і картотеку на засуджених. В обліковій картці, заведеній на кожного засудженого, зазначаються дані про місце його роботи, кількість робочих днів за графіком і фактично відпрацьованих, розмір зарплати і дані про відрахування із заробітку і утримання з нього за вироком суду, кількість прогулів та ін. Вивчення цієї документації дає підстави прокурору зробити висновки про те, як працюють засуджені, як виконують власники підприємств, установ, організацій, де вони працюють, вимоги ст. 44 КВК. Одержані дані дозволяють зробити висновок і про те, як кримінально-виконавча інспекція контролює виконання покарань у виді виправних робіт, її зв'язки з органами внутрішніх справ, які згідно з ст. 41 КВК проводять індивідуально-профілактичну роботу з засудженими за місцем їх проживання. З метою більш повної і результативної перевірки додержання вимог законодавства, у тому числі КВК, прокурору доцільно ознайомитися з Інструкцією «Про порядок виконання покарань, не пов'язаних з позбавленням волі, та здійснення контролю щодо осіб, засуджених до таких покарань», затвердженої спільним наказом ДДУПВП та МВС України від 19 грудня 2003 р. за № 270/1560.

Прокурору необхідно перевіряти виконання вимог ст. 46 КВК, яка регламентує заходи заохочення і стягнення, що застосовуються до засуджених. При цьому особливу увагу слід приділяти питанням вжиття заходів стосовно осіб, які ухиляються від відбування покарання, а також таких, на яких оголошено розшук. Поряд з цим прокурор перевіряє законність звільнення від відбування покарання (ст. 42 КВК) і обчислення строку покарання у виді виправних робіт (ст. 43 КВК).

Перевірка додержання законів при виконанні покарання у виді громадських робіт. До громадських робіт належать роботи, виконувані засудженими у вільній від роботи чи навчання час безоплатно. Вид робіт визначають органи місцевого самоврядування. Громадські роботи встановлюються на строк від шістдесяти до двохсот сорока годин і тривають не більше чотирьох годин на день (ст. 56 КК). Контроль за їх виконанням здійснює КВІ, а проведення індивідуально-профілактичної роботи за місцем проживання засудженого покладається на органи внутрішніх оправ (ст. 36 КВК).

При перевірці додержання законності в діяльності КВІ прокурор звертає увагу на обґрунтованість перебування засуджених на обліку в КВІ. При цьому він з'ясовує строки направлення вироків до виконання, встановлені ст. 36 КВК. Вирок суду приводиться до виконання не пізніше десятиденного строку з дня набрання вироком законної сили або звернення його до виконання. Перевіряючи додержання законів при виконанні цього виду покарань, прокурор вивчає відбування покарання і ставлення засуджених до праці, в тому числі на період щорічної відпустки за основним місцем роботи, обчислення строку покарання, протягом якого він повинен працювати у визначеному місці роботи (ст. 38 КВК).

Значну увагу слід приділяти виконанню обов'язків власниками підприємств, установ, організацій або уповноваженого ними органу за місцем відбування покарання (ст. 39 КВК). Прокурор перевіряє додержання законів, які регламентують відповідальність засуджених за порушення порядку та умов відбування покарання, а також за порушення громадського порядку. При цьому звертається увага на законність реагування працівників КВІ на порушення з боку засуджених (ст. 40 КВК).

Перевірка додержання законів при виконанні покарання у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю. Позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю може бути призначене як основне покарання на строк від двох до п'яти років або як додаткове покарання на строк від одного до трьох років (ст. 55 КВК). Виконання цього покарання як основного покладається на КВІ, а проведення індивідуально-профілактичної роботи за місцем проживання — на органи внутрішніх справ (п. 1 ст. 30 КВК). У разі, якщо покарання у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю призначене як додаткове покарання до арешту, обмеження волі, тримання в дисциплінарному батальйоні військовослужбовців або позбавлення волі на певний строк під час відбування основного покарання, його виконання покладається на адміністрацію арештного дому, кримінально-виконавчої установи, командування дисциплінарного батальйону, військової частини чи начальника гарнізону (ч. 2 ст. 30 КВК). Це означає, що адміністрація даних установ і органів не може використовувати

таких засуджених на роботах, виконання яких їм заборонене згідно з вироком.

При проведенні перевірки додержання законів при виконанні КВІ покарань у виді позбавлення права обіймати посаду або займатися певною діяльністю прокурору необхідно враховувати, що фактичне виконання цього покарання покладається на адміністрацію підприємства, установи, організації, де працює засуджений. Тому до завдань прокурорського нагляду входять:

– перевірка додержання законності в діяльності КВІ та органів внутрішніх справ при постановці та обліку засуджених, своєчасність надіслання копій вироку суду адміністрації підприємств, організацій та установ, де вони працюють, а також органу, правомочному анулювати дозвіл на зайняття певним видом діяльності;

– перевірка своєчасності виконання вироку суду власником підприємства, організації, установи, де працюють засуджені, та стану контролю за його виконанням КВІ (ст. 32 КВК);

– перевірка заходів, які б не дозволили засудженому займати аналогічні посади під час заміни місця роботи;

– перевірка організації виховної роботи з засудженими, яку повинні проводити кримінально-виконавча інспекція та органи міліції;

– перевірка заходів реагування стосовно тих засуджених, які ухиляються від відбування покарання, а також тих власників підприємств, установ, організацій, які не виконують вирок суду щодо засудженої особи (ст.ст. 34, 35 КВК);

– перевірка виконання вироку суду органами, які мають право анулювати дозвіл на зайняття певним видом діяльності (ст. 33 КВК).

Поряд з цим прокурору доцільно провести перевірку правильності виконання даного виду покарання безпосередньо на підприємстві і у разі невиконання адміністрацією підприємства вироку суду вжити відповідних заходів реагування. При відвідуванні підприємства, установи, організації прокурор також перевіряє законність внесення запису в трудові книжки, тобто виконання вимог ст. 32 КВК.

Перевіряючи додержання законності в діяльності КВІ щодо виконання цього виду покарання, прокурор знайомиться з даними, які свідчать про вжиття заходів щодо припинення порушень вимог вироку, а також про розшук засуджених, місце знаходження яких невідоме, у тому числі про оголошення в розшук у зв'язку з ухиленням від покарання (ст. 35 КВК).

§ 7. Акти прокурорського реагування на виявлені порушення законів при виконанні кримінальних покарань

Нагляд за додержанням законів при виконанні кримінальних покарань спрямований на те, щоб не порушувалися передбачені кримінально-виконавчим законодавством порядок та умови тримання осіб при відбуванні ними покарань, додержувались права затриманих, взятих під варту, засуджених до позбавлення волі чи інших заходів примусового характеру, виконувались цими особами покладені на них обов'язки.

Повноваження прокурора дають йому можливість своєчасно виявляти та усувати порушення законів при виконанні кримінальних покарань, вживати заходів до відновлення порушених прав і притягнення винних до встановленої законом відповідальності. Розпорядження прокурора, що стосуються виконання вироків, ухвал і постанов суду, обов'язкові для всіх органів, посадових осіб, які їх виконують (ч. 2 ст. 415 КПК). Органи і установи виконання покарань зобов'язані виконувати постанови і вказівки прокурора щодо додержання порядку виконання покарання, встановленого кримінально-виконавчим законодавством (ч. 2 ст. 22 КВК).

Прокурор, здійснюючи нагляд за додержанням законів при виконанні кримінальних покарань, поєднує всі основні функції, передбачені ст. 121 Конституції України та ст.ст. 1, 5, 19 Закону «Про прокуратуру». Це дає підстави стверджувати, що він має можливість застосовувати всі заходи реагування на виявлені порушення законів, передбачені Законом «Про прокуратуру». Заходи реагування прокурора на виявлені порушення законів при виконанні покарань необхідно розділити на дві групи:

1) пропозиції і вимоги прокурора, що мають владно-розпорядчий характер;

2) пропозиції прокурора щодо усунення компетентними органами виявлених порушень.

До першої групи належать заходи реагування на виявлені порушення вимог кримінально-виконавчої і кримінально-процесуального законодавства. Прокурор, маючи повноваження, передбачені ст. 44 Закону «Про прокуратуру», які дозволяють своєчасно виявляти й усувати порушення законів при виконанні кримінальних покарань, вживає заходів щодо поновлення порушених прав і притягнення в установленому законом порядку до відповідальності осіб, які допустили ці порушення (ст. 6 Закону «Про прокуратуру»).

Закон «Про прокуратуру» зобов'язує прокурора негайно звільнити особу, яка незаконно перебуває у місцях тримання затриманих, попереднього ув'язнення, позбавлення волі або в установі для виконання заходів примусового характеру (п. 3 ч. 2 ст. 44 Закону). В ст. 45 цього Закону вказано, які акти реагування прокурор застосовує при виявленні порушень і на обов'язковість їх виконання. Цими актами є постанова і вказівка, які мають деякі особливості і застосовуються прокурором при виявленні різних по суті порушень закону.

Постанова вноситься прокурором у випадках виявлення осіб, які незаконно затримані, незаконно перебувають у місцях попереднього ув'язнення, встановлення незаконних постанов і рішень адміністрації місць попереднього ув'язнення відносно порядку і умов тримання затриманих, взятих під варту, засуджених до позбавлення волі та виконання інших покарань, виявлення у штрафних чи дисциплінарних ізоляторах, карцері незаконно заарештованих.

Вказівки прокурора — це захід реагування на виявлені порушення законодавства про порядок та умови відбування покарання. Вказівки можуть даватися прокурором у письмовій або усній формі. Як правило, вони даються з метою негайного усунення порушень законів. Письмові вказівки можуть бути видані окремим документом — вказівка про усунення виявленого факту порушення закону, або вказуються в акті перевірки місць відбування покарання (це може бути довідка, акт). Усні вказівки, як правило, прокурор дає у зв'язку з виявленням незначних одиничних порушень, які негайно виконуються, а порушення усувається.

Слід зазначити, що в практичній діяльності органів прокуратури широко використовується такий ефективний акт реагування, як *припис,* передбачений ст. 22 Закону «Про прокуратуру». Припис — це письмовий акт прокурорського реагування на порушення закону з вимогою негайно їх усунути і повідомити про це прокурору.

До першої групи заходів реагування слід також віднести акти, які прокурор використовує при нагляді за додержанням законів органами, що проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання і досудове слідство. Цей нагляд регламентується ст.ст. 100, 227 КПК і ст.ст. 29–32 Закону «Про прокуратуру», що наділяють прокурора владно-розпорядчими повноваженнями. Прокурор при виявленні порушень закону застосовує також такі акти, як постанови і вказівки. Постанови прокурора можуть бути про:

– закриття справи, якщо вона порушена без законних підстав, або про скасування постанови про порушення справи, якщо по цій справі не проводилися слідчі дії;

– скасування незаконної відмови в порушенні кримінальної справи і незаконного порушення справи;.

– скасування незаконних і необґрунтованих постанов слідчих та осіб, які проводять дізнання.

Постанова прокурора відповідно до вимог ст. 130 КПК повинна бути мотивованою з обґрунтуванням прийнятого рішення, а також статті КПК, на підставі якої прийнято рішення.

При розслідуванні злочинів прокурор дає письмові вказівки по справі, які підлягають виконанню органом дізнання та слідчим.

До другої групи заходів реагування належать акти, передбачені ч. 2 ст. 20, ст.ст. 21 і 23, 24 Закону «Про прокуратуру», — протести, подання, постанови, звернення до суду, в тому числі до адміністративного або господарського суду, з заявами.

Прокурор реалізує своє право шляхом внесення протестів на незаконні накази, розпорядження чи дії адміністрації установи виконання покарання (ст. 21 Закону «Про прокуратуру»). Подання про усунення порушень закону, причин цих порушень, умов, що їм сприяють, прокурор вносить адміністрації установи (ст. 23 Закону). Подання прокурор вносить як за матеріалами комплексної перевірки додержання законів, так і за результатами аналізу або узагальнення стану законності в установі виконання покарань. Поряд з цим прокурор, керуючись ст. 24 Закону «Про прокуратуру», може винести постанову про дисциплінарне провадження, провадження про адміністративне правопорушення або про порушення кримінальної справи. Прокурор на підставі п. 6 ст. 20 Закону «Про прокуратуру» може звертатися до суду чи господарського суду з заявою або позовом про захист законних інтересів установи виконання покарання.

Таким чином, прокурор за результатами проведеної перевірки вживає відповідних заходів прокурорського реагування щодо усунення виявлених порушень законності, поновлення порушених прав і свобод громадян, притягнення винних посадових осіб до передбаченої законом відповідальності. Акти реагування на виявлені порушення законів прокурор визначає залежно від характеру порушень і наслідків, що настали.

За наслідками перевірки додержання законів при виконанні кримінальних покарань прокурор складає довідку, в якій висвітлює виявлені

порушення законності, а також вжиті ним заходи щодо їх усунення. У довідці обов'язково необхідно вказувати фахівців, які брали участь у перевірці, а також конкретні порушення законності із зазначенням причин та умов, що їм сприяли, та службових осіб, у цьому винних. З довідкою необхідно ознайомити керівника установи, де проводилась перевірка. Довідка складається у двох примірниках, один з яких надсилається до прокуратури обласного рівня, а інші, з копіями документів прокурорського реагування, залишаються у справах прокуратури.

Результати перевірки необхідно обговорити на оперативній нараді у прокурора, а у деяких випадках, в установі, де була проведена перевірка додержання законів.

§ 8. Облік роботи по нагляду за додержанням законів при застосуванні заходів примусового характеру

Первинний облік роботи прокурора 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, ведеться відповідно до Інструкції про порядок ведення первинного обліку роботи прокуратури, затвердженої наказом Генерального прокурора України від 31 березня 2005 р. за № 20.

Установлена Інструкцією система первинного обліку є джерелом одержання даних для складання державної статистичної звітності і форми № П «Про роботу прокурора». Цей облік покликаний забезпечувати повноту та достовірність статистичних звітів і враховувати фактично виконану роботу за звітний період. Документом первинного обліку є книга обліку. Формування показників, які містяться у цій книзі, виконуються з додержанням правил, визначених Інструкцією. Така книга ведеться в прокуратурах з питань нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах (спецпрокуратурах), а також у міських, районних та військових прокуратурах, де є відповідні установи і вони здійснюють нагляд за додержанням законів у їх діяльності. Книга заповнюється тим працівником прокуратури, який виконав ту чи іншу обліковану роботу. Відповідальність за своєчасне і повне відображення в книзі обліку всіх даних покладається на одного з працівників прокуратури згідно з наказом про розподіл службових обов'язків. Це, як правило, помічник прокурора міста, району або заступник прокурора з питань нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах (спецпрокуратури). Визначений працівник зобов'язаний здійснювати контроль за своєчасним заповненням книги працівниками, які виконують наглядову роботу. Крім цього, він підбиває підсумок даних про виконану роботу за звітний період, підписує форму первинного обліку і подає прокурору для внесення показників у статистичний звіт. Прокурор міста, району, спецпрокуратури перед включенням даних у статистичний звіт зобов'язаний перевірити достовірність їх відображення у формах первинного обліку. Особливу увагу слід приділити достовірності даних про кількість перевірок, актів прокурорського реагування та кількість притягнутих у встановленому законом порядку до відповідальності осіб, як допустили порушення закону.

Дані, що містяться у документах первинного обліку, як правило, використовуються в аналітичній та методичній роботі при вивченні реального стану законності, викриття причин її порушення, розробленні запобіжних заходів.

Вивчення та узагальнення стану прокурорського 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, дозволяють керівнику прокуратури вжити додаткових заходів, спрямованих на підвищення ефективності наглядової діяльності, зміцнення законності та правопорядку у місцях затримання, виконання покарань, що призначаються судом.

Розділ XI. Організація координаційної діяльності по боротьбі зі злочинністю

§ 1. Сутність і значення координаційної діяльності правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю

Перед правоохоронними та іншими державними органами стоять відповідальні завдання — забезпечити активну наступальну протидію злочинності, підвищити ефективність боротьби зі злочинністю, особливо з її організованими формами та корупцією. Запорукою цього можуть стати реалізація системи заходів протидії, визначення пріоритетів у діяльності державних органів і громадськості, реальне запровадження дійових засобів і методів запобігання злочинам та їх розкриття.

Правоохоронні органи, на які законодавством покладено функції зміцнення законності та боротьби зі злочинністю, повинні значно підвищити ефективність своєї діяльності, поліпшити роботу по координації своїх дій. Практика свідчить, що скоординовані дії правоохоронних органів значно підвищують їх результативність. Тому з метою підвищення ефективності заходів, спрямованих на боротьбу зі злочинністю, необхідно зміцнювати зв'язки між правоохоронними органами, а також з іншими державними і громадськими організаціями, які покликані вести боротьбу з правопорушеннями.

Розглядаючи питання про взаємодію правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю, доцільно визначити, які саме органи повинні погоджувати свої дії, тобто які органи підпадають під ознаки «правоохоронні». В теорії права поняття «правоохоронні органи» є дискусійним. Одні науковці вважають, що правоохоронними органами є

державні і громадські організації, наділені правоохоронними функціями. Інші розглядають поняття «правоохоронні органи» в широкому і вузькому розумінні. При цьому до правоохоронних органів у широкому розумінні відносять всі державні органи, наділені повноваженнями в галузі контролю за додержанням законності і правопорядку. Правоохоронні органи у вузькому розумінні — це державні органи, які спеціально створені для забезпечення законності і правопорядку, боротьби зі злочинністю і яким з цією метою надані повноваження застосовувати передбачені законом заходи примусу та перевиховання правопорушників. Тобто ми маємо різні погляди на перелік органів, які можна вважати правоохоронними.

Які ж правоохоронні органи повинні координувати свою діяльність у боротьбі зі злочинністю? Для вирішення цього питання необхідно виходити з вимог Закону «Про прокуратуру», у ст. 10 якого закріплено: «Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори координують діяльність по боротьбі із злочинністю органів внутрішніх справ, органів служби безпеки, органів податкової міліції, органів митної служби та інших правоохоронних органів». Таким чином, у законодавчому порядку чітко визначено, з якими правоохоронними органами прокуратура в першу чергу повинна координувати свою діяльність у боротьбі зі злочинністю. Одночасно доцільно з'ясувати, що таке «інші правоохоронні органи», які беруть участь у координації. В даному випадку необхідно проаналізувати вимоги Закону України «Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів», в якому наведено перелік правоохоронних органів, а саме: органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, митні органи, органи охорони державного кордону, органи державної податкової служби, органи та установи виконання покарань, державна контрольно-ревізійна служба, органи рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які виконують правозастосовні та правоохоронні функції.

Такий широкий перелік правоохоронних органів пояснюється тим, що до цього часу в законодавчому порядку чітко не визначено поняття «правоохоронні органи». Широке тлумачення переліку правоохоронних органів визначає певні труднощі і в практичній діяльності цих органів. У цьому переліку не названо суд, який, безумовно, виконує правоохоронні функції. Тому при визначенні правоохоронних органів необхідно враховувати ті функції, які є характерними для цих органів, передусім наявність правоохоронної функції в їх діяльності.

Таким чином, можна зробити висновок про те, що ті державні органи, які виконують правоохоронні функції, можуть бути віднесені до правоохоронних органів. З огляду на такі ознаки до правоохоронних органів необхідно віднести: міліцію, прокуратуру, органи Служби безпеки України, органи охорони державного кордону, митні і податкові органи, Управління державної охорони, органи контрольно-ревізійної служби, органи виконавчої служби, органи охорони довкілля (органи лісоохорони, рибоохорони, мисливського господарства).

Всі ці органи названі і в Законі «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів». У той же час, розглядаючи питання їх взаємодії у боротьбі зі злочинністю, слід мати на увазі не тільки перелічені правоохоронні органи, а також контролюючі органи, які деякі науковці вважають правоохоронними в широкому розумінні. Контролюючі органи — це державні органи, в діяльності яких головне завдання полягає у виконанні контрольних функцій. Особливість цих органів в тому, що вони виконують функцію адміністративної юрисдикції і за характером своєї діяльності близькі до правоохоронних органів. До таких органів слід віднести: державну санітарно-епідеміологічну службу, службу державного ветеринарного контролю, державну пожежну охорону, органи державного приладного нагляду, охорони водних ресурсів, державного контролю за цінами, Пенсійний фонд, державний архітектурно-будівельний контроль та деякі ін.

З контролюючими органами в необхідних випадках також узгоджуються дії по боротьбі зі злочинністю і зміцненню законності.

В юридичній літературі термін «координація» використовується тоді, коли йдеться про погоджені спільні дії різних органів, які беруть участь у боротьбі зі злочинністю. Значення координації дій правоохоронних органів полягає в тому, що вона дозволяє об'єднувати їх зусилля при виконанні основних функцій боротьби зі злочинністю, зміцнення законності.

У Законі «Про прокуратуру» вживаються терміни «координація» і «узгодження». Стаття 10 Закону регламентує координацію діяльності по боротьбі зі злочинністю. У ст. 29 КПК застосовано термін «узгодження»: «Здійснюючи нагляд, прокурор вживає заходів до узгодження дій правоохоронних органів у боротьбі із злочинністю».

Термін «координація» за своїм змістом близький до терміна «взаємодія» і визначає взаємний зв'язок, взаємну підтримку. Деякі автори вважають, що взаємодія — більш широке поняття, ніж «координація», і охоплює всі форми зв'язків між органами. Погоджуючись з такою думкою, можна зробити висновок про те, що єдність дій суб'єктів боротьби зі злочинністю забезпечується координаційною діяльністю органів, на яких такі обов'язки покладено законодавством.

Об'єктивно необхідність координації дій правоохоронних органів визначено їх статусом у зміцненні законності, а також наявністю загальної мети і завдань у сфері боротьби із злочинністю.

В основі координації діяльності цих органів лежить єдність цілей по зміцненню законності, боротьбі зі злочинністю і усуненню причин та умов, які сприяють злочинності. Діяльність правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю буде тоді результативною, коли їх дії будуть погоджені, коли не буде паралелізму при проведенні намічених заходів. Органи, які ведуть боротьбу зі злочинністю, в своїй діяльності незалежні один від одного, мають різні процесуальні повноваження, застосовують різні заходи, але це не може бути перепоною для об'єднання їх зусиль у боротьбі зі злочинністю.

Координація діяльності передбачає розроблення і здійснення спільних дій у найважливіших напрямках боротьби зі злочинністю. При цьому забезпечуються планомірність, цілеспрямованість та ефективність здійснення заходів, а також визначається єдиний підхід до вирішення правових питань. Крім цього, не допускається дублювання в діяльності правоохоронних органів, їх зусилля об'єднуються в боротьбі зі злочинністю, що дозволяє з меншими затратами і в коротший строк досягти бажаних результатів.

Покладення на керівників правоохоронних органів обов'язкової координації їх діяльності, в тому числі розроблення скоординованих заходів, має сприяти успішному вирішенню найбільш важливих проблем боротьби зі злочинністю.

§ 2. Правові та організаційні основи координаційної діяльності

Основи координаційної діяльності правоохоронних органів і закріплення керівної ролі прокуратури мають свою історію розвитку.

Особливо активно координація проводилась на початку радянського періоду. У першому законодавчому акті про прокурорський нагляд «Положення про прокурорський нагляд в УСРР», затвердженому ВУЦВК 28 червня 1922 р., закріплено, що прокуратура засновується в інтересах правильної постановки боротьби зі злочинністю. Вимога

про «постановку боротьби» означала, що на прокуратуру покладались обов'язки нагляду і погодження діяльності всіх органів, які ведуть боротьбу зі злочинністю.

У подальшому при прийнятті «Положення про прокурорський нагляд в СРСР» у 1933 році, а потім у 1955 р., функції координації прокуратури не були передбачені. Ці обставини привели до того, що на місцях органи міліції, юстиції, прокуратури і суду діяли неузгоджено у головному напрямку зміцнення законності, були різні підходи до застосування законів у боротьбі зі злочинністю, різні критерії оцінок одних і тих самих соціальних явищ правового характеру. Все це, безумовно, негативно впливало на рівень діяльності правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю.

З прийняттям Закону «Про прокуратуру СРСР» координацію як напрямок діяльності прокуратури було закріплена законодавчо. У Законі визначались основні напрямки діяльності прокуратури, у тому числі вказувалося, що прокуратура здійснює координацію діяльності правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю й іншими правопорушеннями.

Отже, цією нормою законодавчо закріплено за прокуратурою координаційну діяльність правоохоронних органів і визначено її керівну роль в цій діяльності.

У листопаді 1991 р. прийнято Закон України «Про прокуратуру», в ст. 5 якого передбачено основні функції прокуратури, однак функцію координації не зазначено. 30 листопада 1993 р., Верховна Рада України доповнила ст. 29 Закону «Про прокуратуру»: «Здійснюючи нагляд, прокурор вживає заходів до узгодження дій правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю». Такі вимоги Закону означають, що прокурор, крім здійснення нагляду, повинен узгоджувати дії правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю, тобто координувати їх. У теперішній час координаційна діяльність прокуратури регламентується Законом України «Про прокуратуру» (ст.10) і «Положенням про координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю», схваленим Координаційним комітетом по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президентові України 17 липня 2000 р. Указом Президента України від 8 лютого 2005 р. Координаційний комітет при Президентові України ліквідовано, а його функції передано Раді Національної безпеки і оборони України при Президентові України.

У згаданому Положенні визначено поняття координації, її мету, форми і напрямки координаційної діяльності правоохоронних органів.

Під координацією діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю розуміється діяльність, спрямована на зміцнення законності та правопорядку, спільне розроблення та практичну реалізацію узгоджених заходів зі своєчасного виявлення, розкриття, припинення та попередження злочинів і корупційних діянь, усунення причин та умов, які сприяють їх вчиненню (п.1 Положення).

Виконуючи загальнодержавні програми боротьби зі злочинністю, у тому числі з її організованими формами та корупцією, правоохоронні органи визначають напрямки, а також мету і завдання спільних дій.

Таким чином, координація дій правоохоронних органів — це їх діяльність, узгоджена за метою, часом, місцем, виконавцями і програмами дій. Правоохоронні органи, координуючи дії на головних напрямках боротьби зі злочинністю, концентрують свої кадри та засоби для вирішення поставлених завдань. Це означає, що кожен орган, який бере участь у скоординованих заходах, у межах своєї компетенції діє притаманними йому методами в одному узгодженому напрямку разом з іншими органами для досягнення визначеної мети. Головне призначення координації дій правоохоронних органів — це зміцнення законності, підвищення ефективності боротьби зі злочинністю, усунення причин та умов, що сприяють вчиненню злочинів.

У результаті вирішення спільних для всіх правоохоронних органів завдань щодо боротьби зі злочинністю підвищується ефективність скоординованих дій і забезпечується досягнення основної мети координації. При цьому слід відзначити, що координація сприяє зміцненню законності в діяльності самих правоохоронних органів, які беруть участь у координації. Завдяки координації прокурор має можливість одержувати більш повну інформацію про стан законності, своєчасно реагувати на виявлені правопорушення, запобігати їм і добиватись усунення причин, що сприяють їх вчиненню.

Водночас необхідно зазначити, що координація може здійснюватись тільки в межах спільних для всіх правоохоронних органів мети і завдань.

Не може бути предметом координації специфічна діяльність, яка належить тільки до компетенції окремих правоохоронних органів. Такі питання, як стан прокурорського нагляду за додержанням законності, тактика оперативно-розшукової діяльності органів міліції та ін., не можуть обговорюватись, а тим більше узгоджуватись з іншими правоохоронними органами.

Спільні дії щодо боротьби зі злочинністю проводяться з урахуванням компетенції кожного правоохоронного органу, а також мети

та завдань. Організуюча роль прокурора в координації діяльності правоохоронних органів щодо боротьби зі злочинністю полягає в тому, що він керує розробленням спільних дій, організовує узагальнення результатів скоординованих дій, а також разом з керівниками інших правоохоронних органів реалізує спільні заходи.

Прокурори, здійснюючи функцію координації дій правоохоронних органів щодо боротьби зі злочинністю, зобов'язані виконувати нагляд за точним виконанням законів усіма органами, які беруть участь у цих діях.

§ 3. Принципи та форми координації

Координаційна діяльність правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю повинна здійснюватись у суворій відповідності до основних правил цієї діяльності або принципів діяльності, що дозволяє підвищити її ефективність. Проблема принципів координаційної діяльності не одержала свого чіткого визначення. Підтримуючи думку, згідно з якою під принципами координації слід розуміти загальні керівні положення або засоби, що визначають повноваження суб'єктів координації, і є гарантією її здійснення. Слід відмітити як позитивний факт, що останнім часом у нормативних документах закріплено принципи координації, які названі основними засадами. Вони є загальними керівними положеннями координаційної діяльності правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю. Так, у п. 3 Положення про координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю наведено їх перелік:

а) законність рішень і дій;

б) рівність усіх суб'єктів координаційної діяльності в прийнятті спільних рішень, постановці питань, внесенні пропозицій щодо розроблення рекомендацій і заходів;

в) самостійність кожного правоохоронного органу в межах його компетенції, визначеної законодавством, недопущення підміни одного органу іншим при виконанні узгоджених рішень, рекомендацій та проведення спільних заходів;

г) відповідальність керівника правоохоронного органу за своєчасне виконання узгоджених заходів;

ґ) гласність у висвітленні результатів роботи тією мірою, в якій вона не суперечить вимогам законодавства про захист прав, свобод

людини і громадянина, державної та іншої таємниці, що охороняються законом.

Координаційна діяльність правоохоронних органів здійснюється в різних формах. Вибір конкретних форм координації визначається її учасниками з урахуванням завдання та повноважень кожного з них.

За декілька років здійснення прокуратурою координації дій правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю набуто значного досвіду, напрацьовано різні її форми, які допомагають об'єднати зусилля правоохоронних органів.

У Положенні про координацію правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю зазначено основні форми та напрямки координаційної діяльності.

При визначенні форм координації необхідно виходити з оперативної оцінки основних показників, одержаних на підставі статистичних даних, або узагальнення стану, структури і динаміки злочинності. Конкретні форми координаційної діяльності визначаються керівниками правоохоронних органів.

У практичній діяльності, використовуються такі форми координації дій правоохоронних органів:

1) координаційна нарада перших керівників правоохоронних органів, а також міжвідомча нарада;

2) обмін інформацією з питань боротьби зі злочинністю;

3) видання спільних наказів, вказівок, підготовка інформаційних листів та інших документів;

4) спільні виїзди до регіонів для проведення узгоджених дій, перевірок і надання допомоги місцевим правоохоронним органам у боротьбі зі злочинністю;

5) вивчення і поширення позитивного досвіду;

6) створення слідчо-оперативних груп для розслідування окремих злочинів;

7) проведення спільних цільових заходів з метою виявлення та припинення злочинів, а також усунення причин та умов, що сприяли їх вивченню;

8) взаємне використання можливостей правоохоронних органів для підвищення кваліфікації працівників, проведення спільних семінарів, конференцій;

9) спільні засідання колегій правоохоронних органів;

10) спільне проведення аналізів (узагальнень) стану злочинності та корупції, прогнозування тенденцій і динаміки, розроблення від-

повідних заходів, спрямованих на запобігання злочинам і боротьбу з ними, визначення шляхів реалізації;

11) розроблення та подання узгоджених пропозицій до проектів державних і регіональних програм боротьби зі злочинністю;

12) прийняття узгоджених рішень щодо забезпечення реалізації державних і регіональних програм боротьби зі злочинністю та корупцією;

13) спільна підготовка пропозицій органам державної влади та органам місцевого самоврядування щодо оздоровлення криміногенної ситуації;

14) спільне розроблення та подання пропозицій компетентним органам щодо вдосконалення правового регулювання боротьби зі злочинністю та корупцією.

Таким чином, у Положенні названо форми і напрямки координаційної діяльності, які застосовуються в практиці правоохоронних органів. В той же час цей перелік не є вичерпним, правоохоронні органи можуть використовувати й інші форми та напрямки координації. Доцільно проаналізувати окремі форми координації.

§ 4. Організація роботи при застосуванні деяких форм координації

Координаційна нарада керівників правоохоронних органів є однією з основних форм координації. Ця форма є відправною, тому що на її основі організується більшість інших спільних заходів. На координаційній нараді правоохоронні органи обговорюють актуальні питання боротьби зі злочинністю, а також вживають узгоджених заходів щодо забезпечення об'єднаних дій по досягненню загальної мети і вирішенню завдань, які покладено на них законом.

Учасниками координаційної наради є прокурор (він же її голова) та перші керівники відповідних правоохоронних органів. У Положенні закріплено, що тільки перші керівники або особи, які виконують їх обов'язки, повинні брати участь у нарадах, вони є постійними членами координаційної наради.

Як правило, це керівники правоохоронних органів: міських, районних відділів органів внутрішніх справ, органів податкової міліції, митних органів. На обласному рівні — це керівники обласних управлінь названих органів, а також Служби безпеки, Державної

прикордонної служби. На координаційні наради доцільно запрошувати голів міських, місцевих районних судів, начальників районних відділів (управлінь) юстиції, а також представників місцевих органів влади. На координаційні наради запрошують також інших працівників правоохоронних органів.

Координаційна нарада скликається її головою, тобто прокурором, у разі необхідності, але не рідше одного разу на квартал. Роботу координаційних нарад необхідно планувати, складаючи заходи на рік, які розробляються представниками правоохоронних органів, що беруть участь у координації. Такі заходи затверджуються на координаційних нарадах.

При плануванні координаційних заходів необхідно враховувати рівень злочинності у місті, районі, а також актуальні питання, які поставлені перед правоохоронними органами.

З огляду на те, що координаційні наради проводяться лише на рівні перших керівників правоохоронних органів, роль цієї форми координації має особливе значення. Це потребує від прокурора як голови наради, відповідального за її проведення, приділяти значну увагу її підготовці. У процесі підготовки прокурор визначає місце і час проведення наради, узгоджує з іншими керівниками правоохоронних органів коло питань, які виносяться на її розгляд, визначає доповідачів по питанням, що розглядаються на нараді. Він організовує підготовку проектів документів, що приймаються за підсумками роботи наради, визначає разом з іншими керівниками коло учасників координаційної наради, керує її роботою і підбиває підсумки. За підсумками роботи координаційної наради приймається постанова, яка вважається прийнятою у разі її схвалення всіма керівниками правоохоронних органів, які беруть участь у нараді. Прийнята постанова підписується головою та членами наради і є обов'язковою до виконання її учасниками.

У п'ятиденний строк з дня проведення координаційної наради її голова надсилає постанови всім учасникам наради, які забезпечують якісне і своєчасне виконання визначених у постанові заходів. При проведенні координаційної наради ведеться протокол, який підписує голова та особа, яка його вела.

Таким чином, на прокурора як на голову координаційної наради покладаються всі обов'язки по організації та проведенню наради (див. Додаток № 4).

В практичній діяльності використовується і така форма координації, як *спільні виїзди до регіонів для проведення узгоджених дій,*

перевірок і надання допомоги місцевим правоохоронним органам у боротьбі зі злочинністю. Така форма координації застосовується в діяльності правоохоронних органів обласного та республіканського рівнів. При цьому виїзди в конкретні міста, райони чи області здійснюються за результатами аналізу стану, структури і динаміки злочинності у статистичних звітах. Вивчення цих даних дозволяє докладно розробити програму роботи на місці — в районі, місті та допомогти місцевим правоохоронним органам в організації боротьби зі злочинністю і проведення профілактичної роботи.

Доцільно, щоб такі виїзди передбачались заходами або планами координаційних чи міжвідомчих нарад, які визначають мету, час і тему проведення перевірок. Так, робота з організації перевірок і надання допомоги проводиться під керівництвом прокурора або його заступника у тісній взаємодії з керівниками інших правоохоронних органів.

Створення слідчо-оперативних груп для розслідування конкретних злочинів широко застосовується у координаційній діяльності правоохоронних органів. Така взаємодія зумовлена тим, що правоохоронні органи мають загальну мету по розкриттю злочинів, оскільки саме від цього залежить подальше здійснення принципу невідворотності покарання.

У ст. 2 КПК визначено, що завданням кримінального судочинства є «швидке і повне розкриття злочинів, викриття винних та забезпечення правильного застосування Закону з тим, щоб кожний, хто вчинив злочин, був притягнутий до відповідальності і жоден невинний не був покараний».

Особливо велика відповідальність за стан роботи по своєчасному і повному розслідуванню злочинів, їх розкриттю лежить на керівниках органів прокуратури, МВС та Служби безпеки. Від цих керівників залежить правильна організація слідчої і оперативно-розшукової роботи, яка забезпечує розкриття кожного злочину. Слід зазначити, що Закон «Про прокуратуру» визначає, що нагляд має своїм завданням сприяти розкриттю злочинів (ст. 29).

Розкриття злочинів значною мірою залежить і від того, як організовано взаємодію працівників органів прокуратури, органів внутрішніх справ та інших правоохоронних органів з самого початку роботи по справі, з моменту виїзду на місце події.

Створення слідчо-оперативної групи (СОГ) або міжвідомчої слідчо-оперативної групи (МСОГ) дозволяє найбільш ефективно розв'язувати такі завдання: 1) вчасно і швидко провести першочергові

слідчі дії та оперативно-розшукові заходи; 2) вчасно і швидко реагувати на інформацію, що надходить по різним каналам, про злочини, осіб, які їх вчинили, та інші обставини; 3) ефективно та швидко перевіряти висунуті слідчо-оперативні версії; 4) забезпечити оптимальне застосування методів і прийомів розкриття і розслідування злочинів; 5) досягти найкращого поєднання процесуальної і оперативно-розшукової функцій, спрямованих на розкриття злочинів.

Підставами для створення СОГ може бути:

1) наявність в одній справі різних за підслідністю злочинів, тобто підслідних слідчим різних правоохоронних органів: прокуратури, органів внутрішніх справ, Служби безпеки, податкової міліції, або злочинів, віднесених до альтернативної підслідності;

2) складність одержаної великої за обсягом доказової інформації, значна кількість суб'єктів, які брали участь у злочинній діяльності;

3) великий обсяг слідчих дій та оперативно-розшукових заходів, які необхідно провести у багатоепізодних кримінальних справах;

4) реалізація в рамках конкретної кримінальної справи оперативних матеріалів різних правоохоронних органів;

5) розслідування особливо складних злочинів проти життя і здоров'я громадян, у сфері економіки, зокрема в кредитно-фінансовій і банківських системах, злочинів, пов'язаних з фактами корупції в органах державної влади, організованою злочинною діяльністю, наркобізнесом та ін.

Створення СОГ відбувається за двома документами: наказом начальника органу дізнання про виділення оперативних працівників у групу і постановою начальника слідчого підрозділу про створення СОГ з включенням до її складу слідчих і виділених оперативних працівників.

Однак така практика не відповідає нормам КПК. Гадаємо, що заходи, пов'язані із створенням СОГ, МСОГ, слід розглядати як координаційну діяльність правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю, тому прокурор відповідно до ст. 10 Закону «Про прокуратуру» повинен їх створювати.

Прокурор виносить постанову про створення СОГ, де передбачається, що групу очолює слідчий, а оперативні працівники включаються на підставі наказу (розпорядження) керівників районного відділу внутрішніх справ та інших правоохоронних органів

Взаємодія слідчих і оперативних працівників здійснюється шляхом поєднання слідчих і оперативно-розшукових заходів. Застосуван-

ня оперативно-розшукових заходів передбачається КПК, але конкретно регламентується не нормами КПК, а Законом «Про оперативно-розшукову діяльність».

При цьому слідчі і оперативно-розшукові заходи здійснюються на плановій основі. Плани проведення слідчих і оперативно-розшукових заходів можна поділити на дві групи: а) плани спільні і б) плани роздільні.

У ряді випадків, на початку розслідування складається один спільний план, а при подальшому розслідуванні — роздільні плани: окремо план проведення слідчих дій і проведення оперативно-розшукових заходів. Проведення слідчих дій і оперативно-розшукових заходів необхідно погоджувати між собою. При цьому важливо, щоб погоджувались строки і черговість їх проведення.

Роль слідчого при погодженні планових заходів має особливе значення. Він визначає напрямки слідства, намічає проведення конкретних слідчих дій, вказує строки виконання запланованих заходів та ін. Прокурор при здійсненні нагляду за додержанням законності в діяльності СОГ, повинен приділяти увагу взаємодії слідчих і оперативних працівників, періодично заслуховувати на оперативних нарадах звіти про хід розслідування, виконання оперативними працівниками доручень слідчого, а також виконання слідчим запланованих заходів.

Таким чином, стан слідства та оперативно-розшукової роботи періодично розглядається на оперативних нарадах, де обговорюються і погоджуються плани подальшої роботи. Такі наради, як правило, проводяться під керівництвом прокурора або його заступника.

Така форма координації, як *розроблення і затвердження планів координаційної діяльності правоохоронних органів,* є основою координації. Планування координації формує однаковий підхід до вирішення проблем боротьби зі злочинністю. Плани становлять основу, навколо якої організується вся координаційна діяльність правоохоронних органів. Планування здійснюється на підставі даних аналізу інформації про стан, структуру та динаміку злочинності. При цьому обов'язково враховуються рівень тяжких та особливо тяжких злочинів у загальній структурі злочинності, рівень рецидивної злочинності, злочинності неповнолітніх, злочинності в сфері економіки та дані про стан боротьби з корупцією, а також причини й умови, що сприяли їх вчиненню. На попередження цих видів злочинності, усунення умов та причин, які їм сприяють, повинні бути спрямовані зусилля всіх правоохоронних органів. Розроблення планів координаційної діяльності

необхідно доручати групі, яка створюється із працівників прокуратури та інших правоохоронних органів. Керівництво групою має здійснювати прокурор.

Форма координації, як *проведення міжвідомчої наради*, багато в чому схожа з координаційною нарадою. Міжвідомча нарада проходить під керівництвом прокурора або його заступника, який відповідає за її підготовку та проведення. Мета цих нарад аналогічна — підвищити ефективність боротьби зі злочинністю та зміцнення законності на основі об'єднання зусиль, спрямованих на реалізацію повноважень правоохоронних та інших органів. Учасники координаційної та міжвідомчої нарад діють у межах своїх повноважень і завдань, притаманними їм методами та засобами, їх діяльність обумовлена однаковими принципами. Однак слід вказати на відмінності між цими двома формами координації.

Різницю між цими формами координації закріплено в Положенні і вона полягає у такому.

Учасники координаційної наради — прокурор та перші керівники правоохоронних органів, які є постійними членами наради, і їх участь в роботі обов'язкова. Робота координаційної наради чітко регламентована Положенням, її слід скликати не рідше одного разу на квартал. За наслідками обговорення координаційна нарада приймає постанову, яка підписується головою та членами координаційної наради.

Учасники міжвідомчої наради не є постійними членами, а визначаються кожного разу прокурором або його заступником залежно від обговорюваного питання правоохоронної діяльності. Міжвідомча нарада скликається прокурором або його заступником за необхідністю. За наслідками обговорення питань міжвідомча нарада приймає рішення, яке підписують головуючий (прокурор) та учасники наради — компетентні посадові особи органів, організацій та установ, на яких покладається виконання прийнятих рішень.

Таким чином, виділення окремих відмінностей між координаційною та міжвідомчою нарадами дозволить правоохоронним органам, в першу чергу прокурорам, чітко визначити, яку координаційну форму і в яких випадках необхідно використовувати (див. Додаток № 5).

До форм координації, які передбачені Положенням, належить і *спільне проведення аналізів (узагальнень) щодо стану злочинності та корупції.* Організація роботи по боротьбі зі злочинністю можлива тільки на основі аналізу зібраної всіма правоохоронними органами інформації про стан злочинності. За результатами аналізу та з урахуванням

фактів, що негативно впливають на стан правопорядку, розробляються комплексні плани заходів щодо запобігання злочинності. Безумовно, якісно проаналізувати криміногенну ситуацію, спрогнозувати її розвиток можна тільки шляхом об'єднання зусиль усіх правоохоронних органів. Організатором проведення аналізів (узагальнень) має виступати прокурор, який залучає до цієї роботи представників інших правоохоронних органів. Документи аналітичного спрямування повинні розкривати стан злочинності за певний період, негативні тенденції, які набули розвитку, містити характерні факти і приклади на підтвердження викладених аргументів, причини, які сприяють злочинам, а також пропозиції щодо їх усунення. З урахуванням результатів аналізу (узагальнення) вживаються спільні заходи правоохоронних органів з підвищення ефективності їх роботи.

§ 5. Взаємодія судових та правоохоронних органів

Для досягнення мети координації необхідно здійснювати взаємодію з судами. У Положенні про координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю визначено вимоги щодо взаємодії правоохоронних і судових органів. Ці вимоги пов'язані з тим, що судові органи згідно з ст.129 Конституції України незалежні і підкоряються тільки закону. У зв'язку з цим вирішувати питання взаємодії правоохоронних і судових органів необхідно з урахуванням конституційних вимог. Одночасно зрозуміло, що ефективна координація правоохоронних органів неможлива без взаємодії з судами. Об'єктивна необхідність взаємодії правоохоронних органів і суду визначається вимогами ст. 2 КПК, яка регламентує завдання кримінального судочинства. Констатуючи той факт, що носій судової влади — суд не можна рівняти з іншими правоохоронними органами, діяльність яких у боротьбі зі злочинністю координуються прокуратурою, слід врахувати, що суди при здійсненні правосуддя також проводять профілактику правопорушень.

Досить звернути увагу на вимоги ст. 23 КПК, що стосуються суду: «При провадженні дізнання, попереднього слідства і судового розгляду кримінальної справи орган дізнання, слідчий, прокурор зобов'язані виявити причини злочину», а суд — відповідним чином реагувати на ці обставини. Стаття 23.2 КПК проголошує: «Суд при наявності на те підстав виносить окрему ухвалу (постанову), якою звертає увагу

державних органів, громадських організацій або службових осіб на встановлені по справі факти порушення закону, причини та умови, що сприяли вчиненню злочину і вимагають вжиття відповідних заходів».

Таким чином, суди нарівні з іншими правоохоронними органами при здійсненні правосуддя займаються профілактикою злочинності. Реформа судової системи — це насамперед втілення конституційних основ судочинства, що підвищують рівень судового захисту прав, свобод громадян, і профілактична діяльність судів при здійсненні судочинства набуває особливої ваги. Суди від імені держави приймають рішення, які стосуються службових осіб, у тому числі й щодо усунення причин та умов, які сприяють вчиненню злочинів.

§ 6. Контроль виконання узгоджених дій

Під контролем виконання заходів координаційної діяльності правоохоронних органів слід розуміти систему перевірок відповідності дій виконавців узгодженим заходам щодо боротьби зі злочинністю.

Практика свідчить, що в тих випадках, коли контроль за виконанням узгоджених заходів не здійснюється або здійснюється на неналежному рівні, підготовча і проведена робота з координації дій правоохоронних органів зведеться нанівець. У нормативних документах, що регламентують координацію дій правоохоронних органів, питанням контролю за їх виконанням достатньої уваги не приділено. В Положенні зазначається, що контроль за виконанням узгоджених заходів здійснює керівник кожного правоохоронного органу в межах своєї компетенції. Отже, виконання узгоджених планів цілком залежить від керівників правоохоронних органів, які беруть участь у координації. Це означає, що контроль за виконанням тієї частини погоджених заходів, які виконуються кожним органом окремо, повинен здійснювати керівник цього органу. На прокурора також покладено відповідальність здійснювати контроль за виконанням узгоджених заходів у цілому. Так, у Положенні зазначено, що загальний контроль здійснює прокурор, ставлячи питання на наступній нараді про хід виконання попередньої постанови. Вимоги контролю, що містяться в Положенні, стосуються тільки постанов, які приймаються на координаційних нарадах. Контроль за виконанням спільних заходів, передбачених при використанні інших форм координації, здійснюють також керівники

органів, які беруть участь в координації. Способів контролю стосовно таких форм координації нормативно не визначено. Гадаємо, що у даному випадку контроль повинен здійснюватися також по відомствам, а загальний — прокурором.

Таким чином, прокурор як організатор координаційних дій правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю несе повну відповідальність за проведення спільних дій, їх результативність.

Розділ XII. Організація роботи по розслідуванню злочинів органами прокуратури

§ 1. Особливості розслідування злочинів слідчими прокуратури

Конституція України, КК, КПК та інші законодавчі акти, в яких закріплено правомочність учасників організації розслідування злочинів, становлять правову основу їх діяльності. Докладний порядок вирішення деяких питань, що стосуються організаційного забезпечення розслідування, регламентується наказами та інструкціями Генерального прокурора України.

Досудове слідство проводиться відповідно до ст. 102 КПК слідчими чотирьох відомств — прокуратури, органів внутрішніх справ, податкової міліції та Служби безпеки України.

У КПК (ст. 112) чітко визначено підслідчість кримінальних справ за предметною ознакою через перелік складу злочинів, розслідування яких віднесено до компетенції слідчих прокуратури та інших слідчих органів, що створені в державі.

Досудове слідство органами прокуратури здійснюється під керівництвом прокурорів. Правовий статус прокурора в досудових стадіях кримінального судочинства, предмет його наглядової діяльності і коло наданих йому повноважень однакові і не залежать від відомчої належності слідчих і підслідності розслідуваних кримінальних справ. Організація прокурорського нагляду за додержанням законів під час досудового слідства в повному обсязі застосовуються і до діяльності

слідчих прокуратури. У той же час слід відмітити, що деяка специфіка в організації роботи визначається тими обставинами, що слідчі прокуратури перебувають у службовому підпорядкуванні прокурора. У зв'язку з цим по справах, розслідуваних підлеглими прокурору слідчими, він здійснює не тільки нагляд, а й процесуальне та організаційне керівництво їх роботою: організація виїздів слідчих на місце подій, складання планів розслідування та ін.

Характерно, що по справах, підслідчих слідчим інших відомств, прокурор, як правило, здійснює тільки нагляд, питання організації їх роботи його майже не цікавлять. Звідси можна зробити висновок про те, що відмінність діяльності прокурора при здійсненні нагляду за законністю полягає в характері та обсязі цієї діяльності. Враховуючи те, що основним змістом роботи слідчих є процесуальна їх діяльність, прокурор здійснює процесуальне керівництво, спрямовує розслідування на виконання завдань кримінального судочинства (ст. 2 КПК), всебічне, повне і об'єктивне дослідження обставин кримінальної справи (ст. 22 КПК).

Процесуальне керівництво по справах слідчих прокуратури здійснюється самим міськрайпрокурором, інколи його заступником, протягом усього досудового слідства.

У ряді випадків виникає необхідність виїзду прокурора на місце подій по справах слідчих прокуратури, залежно від тяжкості вчиненого злочину, складності огляду місця події, кваліфікації слідчого та інших важливих обставин, специфічних для кожного злочину. Беручи участь в огляді місця події, прокурор залежно від конкретних обставин може: 1) особисто провести огляд місця події; 2) дати слідчому тактичні рекомендації про порядок його проведення, використання науково-технічних засобів; 3) організувати взаємодію і обмін інформації з працівниками органів дізнання; 4) поставити перед ними конкретні завдання: встановлення свідків, потерпілого, особи злочинців та ін.

Діяльність прокурора на місці події не повинна обмежуватися питаннями організації проведення тільки цієї слідчої дії і видачі доручень працівниками органів дізнання. При порушенні кримінальної справи прокурору доцільно взяти участь в огляді предметів, які в подальшому можуть стати речовими доказами, у допиті свідків-очевидців. Прокурор на оперативній нараді з слідчим і працівниками органів дізнання повинен обговорити основні версії, план розслідування тощо. У деяких випадках при складності справи прокурору треба особисто провести невідкладені слідчі дії або брати участь при їх проведенні.

Особливо важлива роль прокурора при розслідуванні злочинів, учинених в умовах неочевидності, організації розслідування, обміні інформацією. Тому проведення прокурором нарад слідчих прокуратури і оперативних працівників органів дізнання по нерозкритих злочинах дає позитивні наслідки. Це дозволяє прокурору контролювати процес розслідування, відпрацьовувати оптимальні рішення, спрямовані на розкриття злочинів. В той же час це не звільняє слідчого прокуратури від розслідування, він залишається його основним суб'єктом.

§ 2. Організація роботи слідчого

Слідчий — це процесуально незалежна і самостійна посадова особа, права й обов'язки якої чітко регламентовано кримінально-процесуальним законом.

Стаття 114 КПК передбачає, що при здійсненні досудового слідства слідчий приймає самостійно рішення про його направлення, так само як і виконує всі слідчі дії, крім випадків, коли законом передбачено одержання санкції від суду. Слідчий несе повну відповідальність за законне і своєчасне проведення досудового слідства.

Основа правильної організації роботи кожного слідчого — планування розслідування по кримінальній справі, бо без цього неможливо правильно організувати розслідування, особливо якщо в провадженні слідчого знаходяться декілька справ.

Планування — це складний за своїм змістом творчий процес, в основі якого лежить слідча версія — одне з можливих пояснень розслідуваної події в цілому або окремих її обставин.

Практикою вироблено такі основні види планів, які складає слідчий: план розслідування по кожній справі і календарний план роботи. Планування розслідування по справі — це обґрунтоване матеріалами по справі визначення шляхів і заходів, за допомогою яких при найменших витратах сил і часу повинен бути розкритий злочин, викриті особи, які його вчинили, виявлені причини та умови, що сприяли вчиненню злочину.

Необхідність висунення всіх можливих слідчих версій і включення їх у план розслідування є запорукою обґрунтованості і достовірності плану.

Підставами для висунення версій є дані, які відомі слідчому в момент порушення кримінальної справи, а також встановлені при ви-

конанні невідкладних слідчих дій і проведенні оперативно-розшукових заходів. Як правило, перевіряються такі види версій: 1) загальна версія, спрямована на виявлення елементів складу злочину; 2) окремі версії, що належать до окремих деталей злочину, який розслідується; 3) версії, за допомогою яких виявляються конкретні обставини справи і здійснюються їх докази; 4) розшукова версія, розрахована на швидке виявлення предметів злочину та інших речових доказів. Висунуті версії є основою планування розслідування по справі і дозволяють організувати її розслідування з меншими витратами людських ресурсів і часу, а також розкрити злочин.

План розслідування має бути обґрунтованим і індивідуальним до кожної справи. В нього обов'язково включають такі розділи:

1) вихідні дані, що послужили підставою для висунення версій;

2) слідчі версії (їх зміст і послідовність);

3) питання і обставини, що мають бути встановлені по кожній версії;

4) слідчі (процесуальні), розшукові та інші дії, які необхідно виконати по справі;

5) строки виконання кожної запланованої дії;

6) виконавці запланованих дій: слідчі, працівники міліції, криміналісти, фахівці, які беруть участь у розслідуванні злочину;

7) відомості про наслідки виконання запланованих дій.

Зразок такого плану наведено нижче.

План організації розслідування по кримінальній справі №..., що порушена за ознаками ст..... КК України

№ п/п	Питання, які необхідно перевірити	Слідчі та інші дії	Строк виконання	Виконавці		Наслідки виконання
				слідчий	орган дізнання	

За такою схемою проводиться розслідування по кожній версії, висунутої слідчим. При цьому успіх розслідування, особливо таких справ, як умисні вбивства, посадові злочини, розкрадання в особливо великих розмірах та ін., залежить від належної взаємодії слідчих, працівників оперативно-розшукових служб і криміналістів.

Планування дозволяє вирішувати такі основні завдання:

– виконувати невідкладні слідчі дії і оперативно-розшукові заходи при розкритті злочинів;

– забезпечити всебічне й об'єктивне розслідування злочинів, своєчасне викриття та притягнення до кримінальної відповідальності

осіб, що їх вчинили, а також розшук обвинуваченого, місцезнаходження якого невідоме;

– здійснити заходи, спрямовані на відшкодування збитків, заподіяних злочином громадянам і державі.

Нормативно-правову основу взаємодію слідчого з оперативно-розшуковими службами, крім КК та КПК, становлять Закон «Про оперативно-розшукову діяльність», відомчі і міжвідомчі нормативні акти. Це забезпечує слідчому активну співпрацю з оперативно-розшуковими службами. Для цього вже на стадії реалізації оперативних матеріалів слідчий і працівник оперативно-розшукового підрозділу інформують один одного про хід розслідування, обмінюються інформацією, складають спільний план слідчих дій і оперативно-розшукових заходів. До нього включаються розшукові та слідчі версії, які підлягають перевірці, перелік необхідних слідчих дій і обставин, які з'ясовуються оперативно-розшуковим шляхом; строки виконання і виконавці. Розроблений спільно план затверджується керівниками зазначених органів. У подальшому за необхідністю з ініціативи слідчого або оперативного працівника план доповнюється і корегується.

Взаємний обмін інформацією сприяє погодженим діям органів дізнання і досудового слідства. Основними вимогами, яким обмін повинен відповідати, це *об'єктивність, повнота і своєчасність*. Взаємна інформація тісно пов'язана з іншими умовами спільної роботи слідчого і оперативних підрозділів. Вона використовується при складанні планів розслідування і подальшому їх корегуванні.

Плани проведення слідчих і оперативно-розшукових заходів можна поділити на дві групи: плани спільні і плани роздільні. Інколи, на початку розслідування, складають один спільний план, а під час подальшого розслідування — роздільний, тобто окремо проведення слідчих дій і проведення оперативно-розшукових заходів, які погоджуються між слідчими і працівниками органів дізнання.

Тому серед різних способів планування слідчих дій і оперативно-розшукових заходів можна відмітити такі:

а) складається один загальний план проведення слідчих дій і оперативно-розшукових заходів. Він розроблюється слідчим і працівниками дізнання. Такий план затверджується керівниками цих органів;

б) складається загальний план розслідування злочину. На підставі цього плану слідчий і працівник дізнання складають окремі плани проведення слідчих дій і оперативно-розшукових заходів;

в) слідчі прокуратури і працівники органів дізнання складають окремі, але всебічно погоджені між собою плани проведення слідчих дій і оперативно розшукових заходів;

г) мають місце випадки, коли працівники органів дізнання і слідчі прокуратури без попереднього обговорення складають самостійні, роздільні плани. Така практика не сприяє погодженості зусиль цих працівників і має малу ефективність.

Більше результативною є практика, коли плани складаються роздільно, але всебічно погоджуються між собою. По кожній версії передбачаються як слідчі, так і оперативно-розшукові заходи.

Важливо, щоб при плануванні чітко погоджувались строки проведення слідчих дій і оперативно-розшукових заходів, їх черговість.

Заключна стадія роботи над письмовим планом розслідування охоплює доведення його завдань до виконавців, особливо до тих, хто брав участь у його складанні.

Роль слідчого при погодженні планування є головною, він визначає всі рішення про напрямки слідства, намічає провадження конкретних слідчих дій, розробляє питання, які будуть виясняти органи дізнання, визначає строки виконання запланованих заходів. Погодження планування дозволяє своєчасно розподілити сили слідчих і працівників дізнання, економити час, а також трудові і матеріальні затрати. Разом з тим ця діяльність слідчих і органів дізнання не закінчується складанням письмових планів. Ці плани у процесі їх реалізації доповнюються, уточнюються. Корегування планів ґрунтується на матеріалах подальшого розслідування злочинів. Доповненням до письмового плану виступають схеми, таблиці, графіки, за допомогою яких слідчий з'ясовує зв'язки між учасниками злочину, кількість епізодів і причетність до них обвинувачених тощо.

При розслідуванні тяжких і особливо тяжких злочинів, у тому числі умисних вбивств, широко застосовуються постійні взаємодії слідчих і органів дізнання на увесь період досудового слідства. Створюються постійно діючі слідчо-оперативні групи. У наказі Генерального прокурора України від 15 квітня 2004 р. № 47/12 ок «Про вжиття заходів щодо посилення боротьби з вбивствами» констатується, що за 2003 р. в державі не розкрито 382 умисних вбивства. Одна із причин такого становища — послаблення організуючої ролі прокурорів усіх рівнів та відповідних керівників органів внутрішніх справ. Мають місце численні порушення при проведенні невідкладних слідчих дій та оперативно-розшукових заходів. Не організована робота постійно

діючих слідчо-оперативних груп, більшість яких зовсім не працюють. Несвоєчасно і неповно перевіряються всі вірогідні версії. Мають місце численні порушення при огляді місця подій, проведенні слідчих дій, неузгодженість роботи слідчих та працівників оперативно-розшукових підрозділів, незадовільна роль прокурорів-криміналістів.

Тісна взаємодія слідчих та оперативно-розшукових підрозділів є важливим чинником підвищення ефективності боротьби зі злочинністю. Узгоджені дії досягнуть мети при додержанні таких основних принципів:

а) забезпечення законності, конституційних прав і свобод громадян;

б) самостійність слідчого при прийнятті рішень, за винятком випадків, передбачених КПК;

в) особлива відповідальність слідчого, керівників оперативно-розшукових підрозділів за проведення і результати оперативно-розшукових заходів;

г) самостійність працівників оперативно-розшукових підрозділів у виборі засобів і методів оперативно-розшукових дій у рамках чинного законодавства;

ґ) узгодженість планування слідчих дій і оперативно-розшукових заходів;

д) комплексне використання сил і засобів підрозділів органів внутрішніх справ і прокуратури.

Проте організація роботи слідчого не вичерпується тільки складанням планів по справах, що знаходяться у його провадженні. Ефективним засобом забезпечення раціонального розслідуванні декількох справ є календарне планування роботи слідчого. При складанні календарного плану слідчий передбачає проведення тих слідчих дій по кількох справах, які є в його провадженні, у визначений строк. Таке планування дозволяє заздалегідь підготуватись до проведення слідчих дій, що підвищить їх якість. До того ж слідчий раціонально планує і використовує свій робочий час.

Календарний план, як правило, складається на тиждень або на десять днів з таким розрахунком, щоб перші два дні були заповнені на 100%, третій день — на 80, четвертий — на 50, п'ятий — на 20–30% тощо. Календарний план доцільно складати наприкінці тижня, що дозволяє проаналізувати хід виконання запланованих слідчих дій, а ті, які залишились невиконаними, запланувати на наступні дні. Заповнені на 20–50% дні, які доповнюються новими заходами, необхідність в яких виявляється в подальшому.

Складаючи календарний план, слідчий повинен передбачати конкретні слідчі дії, дні і часи їх виконання. Одночасно слідчий забезпечую виконання запланованих заходів: викликає свідків, виносить постанови про проведення експертизи, обшуку, виїмки тощо.

Заходи календарного плану доцільно записувати у вільній формі, але конкретно вказуючи, які слідчі дії належить виконати, по якій справі і в який час.

Якщо у слідчого в провадженні знаходяться декілька кримінальних справ, то в його календарному плані необхідно це враховувати, з тим щоб виконувались всі слідчі дії по кожній справі.

Намітивши виконання слідчих дій, необхідно прорахувати можливість їх виконання. Це особливо стосується таких дій, як обшук, виїмка, огляд місця події тощо, пов'язаних з виїздом на місце. В таких випадках слідчий має потурбуватися про транспорті засоби, осіб, які можуть бути залученими як поняті, про участь у слідчих діях працівників міліції, експертів та ін. Всі ці питання слідчий вирішує під час підготовки до виконання відповідних слідчих дій.

Критеріями оцінки роботи слідчих є оперативність та якість розслідування, забезпечення прав усіх учасників кримінального процесу, відшкодування збитків, заподіяних злочинними діями, вжиття заходів щодо попередження правопорушень.

Розділ XIII. Організація роботи з розгляду звернень та особистого прийому громадян

§ 1. Сутність та завдання розгляду звернень в органах прокуратури

Відповідно до Закону «Про прокуратуру» в органах прокуратури розглядаються заяви і скарги про порушення прав громадян і юридичних осіб. Робота з розгляду звернень громадян та юридичних осіб вважається одним із пріоритетних напрямків діяльності органів прокуратури. Такий висновок випливає насамперед із ст. 40 Конституції України, ст. 12 Закону «Про прокуратуру» та Інструкції про порядок розгляду, вирішення звернень та особистого прийому громадян в органах прокуратури України, затвердженої наказом Генпрокурора від 29 грудня 2005 р. № 9гн. Право на звернення громадян до різних інституцій є конституційним правом, що становить разом з іншими правами єдиний конституційно-правовий статус людини і громадянина. При цьому слід підкреслити, що захист у межах прокурорської компетенції прав і свобод громадян здійснюється на засадах їх рівності перед законом і є одним з основним принципів організації та діяльності прокуратури (ст. 6 Закону «Про прокуратуру»).

Робота зі зверненнями громадян і юридичних осіб реалізується при здійсненні функцій, які визначені Законом «Про прокуратуру». При цьому поняття звернення розуміється в широкому значенні: звернення, пропозиція, заява, скарга, клопотання, лист, запит, що адресуються органам прокуратури.

Діяльність прокуратури з розгляду та вирішення звернень громадян складається з двох напрямків: а) розгляду заяв і скарг безпосе-

редньо в органах прокуратури всіх рівнів; б) нагляду за додержанням і застосуванням вимог Закону «Про звернення громадян» всіма органами, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами.

Правовими підставами діяльності прокуратури на зазначених напрямках є:

– Конституція України;

– закони України «Про прокуратуру», «Про звернення громадян», «Про статус народного депутата України», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про інформацію», «Про місцеве самоврядування», а також норми КПК, КВК, ЦПК, ГПК, КАС, КУпАП та ін.

Згідно з ст. 12 Закону «Про прокуратуру» прокурор розглядає всі заяви та скарги про порушення прав громадян і юридичних осіб, крім скарг, розгляд яких віднесено до компетенції суду. Прийняте прокурором рішення може бути оскаржене вищестоящому прокурору або до суду.

Розгляд звернень громадян в органах прокуратури проходить безкоштовно й більш оперативно, ніж у судах, тому громадяни надають перевагу прокурору в захисті своїх прав.

Звернення, які розглядаються та вирішуються в органах прокуратури, — це одне із джерел інформації про порушення законів. Вони дозволяють швидко реагувати на злочини, незаконні правові акти органів державної влади й органів місцевого самоврядування, протиправні дії посадових та службових осіб, інші порушення, є приводом для проведення перевірок фактів порушення законності, які містяться у зверненнях.

Суб'єктами права на звернення до прокуратури законодавство визнає як фізичних, так і юридичних осіб. Від імені останніх звертаються їхні керівники або колегіальні органи.

Органи прокуратури розглядають і звернення народних депутатів України, що захищають публічні інтереси, звертаючись до прокуратури із запитами, які проголошені на сесійних засіданнях Верховної Ради України, або ж із депутатськими зверненнями. Особливість депутатських звернень і запитів проявляється у пріоритетності їх розгляду порівняно з іншими суб'єктами звернень. Водночас Конституційний Суд України вважає неправомірними будь-які пропозиції, вказівки і вимоги народного депутата України до прокурорів з питань здійснення ними своїх функцій (п. 6 мотивувальної частини Рішення

Конституційного Суду України від 11 квітня 2000 р. № 4 рп-/2000, справа про запити народних депутатів України до прокуратури). Тому у разі надходження до органів прокуратури звернень народних депутатів України, депутатів місцевих рад та інших осіб, у яких містяться пропозиції, вказівки чи вимоги в конкретних кримінальних, цивільних, господарських справах, у тому числі з питань слідства і нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання, досудове слідство, ОРД вони не повинні розглядати по суті.

Авторам таких звернень у 10-денний строк роз'яснюється про неприпустимість втручання в діяльність органів прокуратури з посиланням на відповідні рішення Конституційного Суду України та процесуальне законодавство (п. 2.6. Інструкції про порядок розгляду і вирішення звернень та особистого прийому громадян в органах прокуратури України).

§ 2. Організація розгляду звернень в органах прокуратури

Відповідальність за своєчасний і якісний розгляд звернень покладається на керівників прокуратури. Прокурор міста, району своїм наказом визначає працівників, які розглядають звернення громадян та здійснюють прийом громадян. Це види прокурорської діяльності, в яких бере участь значна кількість оперативних працівників. При несумлінному ставленні до перевірок звернень прокурорські працівники несуть відповідальність згідно з Дисциплінарним статутом прокуратури України.

Порядок роботи зі зверненнями чітко регламентує Інструкцією, яка передбачає всі стадії проходження звернень в органах прокуратури: від реєстрації до винесення рішення та реалізації заходів відновлення порушених прав громадян.

По зареєстрованому зверненню прокурор зобов'язаний прийняти одне з таких рішень:

– прийняти звернення до розгляду;

– передати звернення до іншої прокуратури для вирішення;

– долучити звернення до раніше отриманої скарги або до матеріалів кримінальної справи для вирішення по суті;

– направити звернення до іншого відомства.

Звернення направляються за належністю у 5-денний строк з повідомленням про це заявника.

Умовами прийняття звернення до провадження в органах прокуратури є:

– підвідомчість розгляду таких звернень в прокуратурі;

– відповідність звернення вимогам, які встановлені Законом «Про звернення громадян».

У зверненні повинні бути вказані прізвище, місце проживання, а також підпис автора. Заява, скарга, пропозиція без зазначення цих даних, також непідписані автором визнаються анонімним і розгляду не підлягають. Анонімні звернення, які містять інформацію про такі, що готуються, або вчинені злочини, направляються у правоохоронні органи за належністю.

Якщо приймається рішення про відмову у задоволенні вимог, то автор про це повідомляється у письмовій формі мотивованою і зрозумілою відповіддю.

Приймати рішення та давати відповіді про відхилення звернень мають право у міських, районних та прирівняних до них прокуратурах — лише прокурори та їх заступники.

У разі, коли вимоги заявника визнано обґрунтованими і звернення підлягає задоволенню, про це письмово повідомляється заявник із зазначенням заходів, вжитих на відновлення порушених прав. Відповіді про задоволення вимог заявників подаються працівником, який розглядав звернення, або іншою особою за вказівкою керівництва прокуратури.

Скарга вважається задоволеною, якщо прокурором вжито заходів щодо поновлення порушених прав або задоволення законних інтересів громадян. По задоволеній скарзі, як правило, вносяться акти прокурорського реагування: протест на незаконний акт чи дію керівника підприємства, організації або установи; пред'явлення заяви чи позову до суду; винесення постанови про порушення кримінальної справи; скасування постанови про порушення кримінальної справи або про її закриття; внесення подання на вирок чи рішення суду або протест на постанову про притягнення особи до адміністративної відповідальності. При цьому строк вирішення звернення громадянина визначається з дня його надходження у прокуратуру по день направлення акта реагування, про що і повідомляється заявник. У цих випадках провадження за зверненням залишається на контролі у прокуратурі міста, району до розгляду прокурорського акта реагування. Про результати його розгляду прокуратура обов'язково повідомляє заявника.

Законодавством забороняється надсилати звернення для вирішення тим органам або посадовим особам, дії чи рішення яких оскаржуються. Про направлення звернення до інших органів на адресу підпорядкованих чи інших прокурорів обов'язково повідомляється заявнику.

Заяви та скарги про злочини, на дії органів дізнання та досудового слідства, рішення та дії органів виконання покарань розглядаються та вирішуються відповідно до вимог кримінально-процесуального та кримінально-виконавчого законодавства.

Звернення, які надходять до прокуратури, згідно з чинним законодавством вирішуються протягом 30 днів із дня надходження в прокуратуру, а ті, що не потребують додаткової перевірки, — не пізніше 15 днів, якщо інший строк не встановлено законодавством. Запити народного депутата України вирішуються у 15-денний або інший, встановлений Верховною Радою України строк; запит депутата місцевої ради — у строк, встановлений радою.

У 5-денний строк звернення направляються для розгляду за належністю в інші відомства.

Строки звернення обчислюються з наступного дня після реєстрації звернення в прокуратурі.

Звернення народного депутата України, депутата місцевої ради розглядаються протягом 10 днів. Строк розгляду депутатського запиту з урахуванням продовження не може перевищувати 30 днів.

Під час розгляду звернення не допускається розголошення одержаних із нього відомостей про особисте життя громадян без їх згоди чи відомостей, що становлять державну або іншу таємницю, яка охороняється законом, та іншої інформації, якщо це ущемляє права і законні інтереси громадян. Не допускається з'ясування даних про особу громадянина, які не стосуються звернення. На прохання громадянина, висловлене в усній формі або зазначене в тексті звернення, не підлягають розголошенню його прізвище, місце проживання та роботи (ст. 10 Закону «Про звернення громадян»).

Громадянин, який звернувся із заявою чи скаргою до органів прокуратури, має право: особисто викласти аргументи особі, яка перевіряла заяву чи скаргу; брати участь у перевірці поданої скарги чи заяви; знайомитися з матеріалами перевірки та бути присутнім під час розгляду заяви чи скарги.

Громадяни також мають право: надавати додаткові матеріали або наполягати на запиті органом, який розглядає заяву чи скаргу; ко-

ристуватися послугами захисника або організації, яка здійснює правозахисну функцію, оформивши це повноваження у встановленому законом порядку; одержати письмову відповідь про результати розгляду заяви чи скарги; вимагати відшкодування збитків, якщо вони стали результатом порушеного встановленого порядку розгляду звернень (ст. 18 Закону «Про звернення громадян»).

Органи прокуратури, їх керівники та подові особи в межах своїх повноважень зобов'язані:

– об'єктивно, всебічно та своєчасно перевіряти заяви та скарги;

– на прохання громадянина запрошувати його на засідання відповідного органу, що розглядає його заяву чи скаргу;

– скасовувати або змінювати оскаржувані рішення у випадках, передбачених законодавством України, якщо вони не відповідають закону або іншим нормативним актам, невідкладно вживати заходів щодо припинення неправомірних дій, виявляти, усувати причини та умови, які сприяли порушенням;

– забезпечувати поновлення порушених прав, реальне виконання прийнятих у зв'язку з заявою чи скаргою рішень;

– вживати заходів щодо відшкодування у встановленому законом порядку матеріальних збитків, якщо їх було завдано громадянину у результаті обмеження його прав чи законних інтересів, вирішувати питання про відповідальність осіб, з вини яких було допущене порушення;

– особисто організувати та перевіряти стан розгляду заяв чи скарг громадян, вживати заходів до усунення причин, що їх породжують, систематично аналізувати та інформувати населення про хід цієї роботи (ст. 19 Закону «Про звернення громадян»).

§ 3. Організація особистого прийому громадян

Відповідно до ст. 12 Закону «Про прокуратуру» в органах прокуратури здійснюється особистий прийом громадян. У всіх прокуратурах на доступних для громадян місцях вивішуються графіки прийому громадян, у тому числі у прокуратурах вищого рівня. У міських, районних прокуратурах прийом громадян проводиться протягом усього робочого дня. Порядок прийому у вечірній час, вихідні та святкові дні встановлюється керівником відповідної прокуратури. Крім цього, на видному місці має бути текст Закону «Про звернення громадян».

Порядок ведення особистого прийому громадян визначається керівником органу прокуратури. Особистий прийом керівництвом Генеральної прокуратури України здійснюється відповідно з затвердженим Генеральним прокурором України графіком. Генеральний прокурор України за попереднім записом приймає громадян за зверненнями, якщо у задоволенні їх раніше відмовлено його заступниками.

Керівники прокуратур проводять прийом громадян не рідше одного разу на тиждень. Реєстрація прийому ведеться за спеціальним картками або у журналі реєстрації звернень з особистого прийому, в якій зазначається також зміст відповіді. У кожній прокуратурі встановлюється скринька «Для скарг і заяв», яка розміщується у доступному для громадян місці.

Приймати рішення за зверненнями та надавати відповіді мають ті керівники прокуратур, до яких звернувся заявник на особистому прийомі.

За бажанням громадянина про результати розгляду усного звернення йому повідомляється письмово. У разі, якщо прийнято письмове звернення, то у журналі мають бути зазначені короткий зміст письмової відповіді і дата її направлення.

Прокурорам міста, районів необхідно практикувати особливий прийом громадян за місцем їх роботи і проживання. Про день такого прийому передчасно повідомляють громадян через засоби масової інформації або вивісивши оголошення. Заслуговує на позитивну оцінку практика прокурорів, коли вони організовують прямий зв'язок з громадянами по телефону, передчасно повідомляючи про це через засоби масової інформації. Таке спілкування громадян з прокурором дозволяє їм заявити свої скарги і одержати відповідь як по телефону, так і у письмовій формі.

§ 4. Аналіз стану роботи із зверненнями громадян

Генеральна прокуратура України пропонує керівникам прокуратур проаналізувати стан роботи із зверненнями громадян, народних депутатів України, депутатів місцевих рад. Основна мета аналітичних досліджень:

а) виявити можливі негативні моменти у роботі зі зверненнями для того, щоб своєчасно вжити необхідних заходів щодо їх усунення;

б) з'ясувати тенденції, пов'язані зі зверненнями громадян і станом додержання їхніх конституційних прав та спрогнозувати їх розвиток;

в) розробити заходи прокуратури щодо поліпшення роботи зі зверненнями громадян.

При підготовці до аналізу (узагальнення) стану роботи міського, районного прокурора зі зверненнями громадян необхідно забезпечити

одержання необхідної інформації, що характеризує стан справ у цій сфері діяльності. Кількісні та якісні показники роботи зі зверненнями громадян необхідно брати із статистичної звітності; наглядових проваджень про звернення громадян і обліко-реєстраційних карток до них; актів прокурорських реагувань у зв'язку з порушенням конституційних прав громадян і законодавства про звернення громадян; аналізу судової практики оскарження громадянами рішень, дій або бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування і службових осіб та ін.

При проведенні узагальнень особливу увагу необхідно приділити задоволеним скаргам, в тому числі фактичному усуненню порушень закону і притягненню винних до відповідальності. При цьому слід розкривати причини відхилення обґрунтованих скарг, факти недобросовісного ставлення оперативних працівників до своїх службових обов'язків при вирішенні звернень, що стало причиною повторних звернень.

З метою поліпшення якості аналітичних документів доцільно дотримуватись такої схеми їх складання.

1. Указати, хто із працівників згідно з наказом прокурора міста, району відповідає за організацію роботи зі зверненнями, контроль за строками їх вирішення, складання статистичної звітності.

2. Кількість розглянутих і вирішених звернень (скарг) з них, що надійшли:

– від народних депутатів України,

– депутатів місцевих рад.

3. З числа вирішених кількість задоволено у % відношенні до загальної кількості розглянутих, в тому числі:

– від народних депутатів України;

– депутатів місцевих рад.

4. Заходи, вжиті по задоволених зверненнях:

– відновлено прав громадян;

– відшкодовано збитків у сумі;

– усунено причини та умови, що сприяли порушенням закону;

– притягнуто посадових осіб до відповідальності:

а) кримінальної; б) адміністративної; в) дисциплінарної; г) матеріальної.

5. Вирішення звернень у строк понад встановлений законом, у тому числі в % відношенні до загального числа вирішених; приклади продовження строків вирішення звернень.

6. Направлено звернень в інші відомства для вирішення, додержання строків направлення.

7. Задоволено повторних звернень у % відношенні до загального числа повторних. Вказати причини неякісного попереднього вирішення задоволених звернень з числа повторних, а також вжиті у зв'язку з цим заходи реагування.

8. Окремим розділом проаналізувати стан роботи зі зверненнями народних депутатів України, Героїв Радянського Союзу, Героїв Соціалістичної Праці, Героїв України, інвалідів Великої Вітчизняної війни, неповнолітніх.

9. Питання організації особистого прийому громадян:

– наявність графіку прийому та порядку проведення особистого прийому в прокуратурі;

– наявність обліку прийнятих громадян у журналі особистого прийому, в тому числі окремо прокурором міста, району;

– характер звернень громадян, у тому числі, задоволених;

– на дії і рішення яких органів і службових осіб найбільше подано звернень.

10. Як виконуються вимоги ст. 29 Закону «Про звернення громадян» і ст. 12 Закону «Про прокуратуру» про здійснення нагляду за додержанням вимог законодавства щодо порядку розгляду скарг усіма органами, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами: кількість перевірок і акти реагування.

11. Розглядались на оперативних нарадах звіти працівників прокуратури про роботу зі зверненнями.

12. Висвітлення роботи прокуратури зі зверненнями у засобах масової інформації.

13. Стан додержання Інструкції з діловодства в органах прокуратури (оформлення наглядових проваджень, контрольних та статистичних карток, додержання порядку реєстрації звернень).

14. За результатами аналізу внести конкретні пропозиції щодо поліпшення роботи зі зверненнями громадян.

Аналіз (узагальнення) розглядається на оперативній нараді при прокурорі міста, району.

§ 5. Нагляд за додержанням і застосуванням Закону України «Про звернення громадян»

Нагляд за додержанням і застосуванням законодавства щодо порядку розгляду звернень громадян є однією з форм захисту прав, сво-

бод і законних інтересів людини і громадянина. Відповідно до ст. 12 Закону «Про прокуратуру» і ст. 29 Закону «Про звернення громадян» прокурор здійснює нагляд за додержанням і застосуванням вимог законодавства про порядок розгляду звернень усіма органами державної влади та органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями та їх посадовими особами.

Здійснюючи нагляд за додержанням і застосуванням законодавства про звернення громадян, прокурори регулярно проводять перевірки. При виборі об'єкта перевірки враховуються:

– стан законності на об'єкті перевірки;

– наявність сигналів про порушення законних прав та інтересів громадян.

Під час перевірок додержання законодавства про порядок розгляду звернень прокурор знайомиться з матеріалами їхньої реєстрації, листуванням за заявами та скаргами, в разі необхідності витребує пояснення від осіб, які займаються їхньою перевіркою, уточнює окремі обставини у самих заявників та з'ясовує такі основні питання:

– додержання встановлених законом прав громадян, які звернулися зі скаргою, заявою;

– дотримання встановлених законом строків розгляду та вирішення строків звернень громадян;

– законність направлення звернень на розгляд та вирішення до інших органів;

– додержання вимог закону в частині повноти та об'єктивності перевірок заяв та скарг з урахуванням аргументів заявників;

– відповідність закону та обставинам справи рішень, прийнятих за зверненнями, чи даються заявниками мотивовані відповіді;

– здійснення контролю за фактичними усуненнями порушених прав та поновлення законності, притягнення винних до відповідальності;

– виконання вимог закону про аналіз практики розгляду заяв та скарг з метою вдосконалення цієї роботи та вжиття заходів щодо усунення причин, які зумовлюють обґрунтовані звернення громадян.

Під час перевірок прокурори з'ясовують також стан додержання встановлених правил обліку та реєстрації звернень[1], наявність графіку прийому громадян, *відповідальних за цю ланку роботи посадових осіб* та ін. Враховуючи характер та наслідки порушень законодавства щодо порядку розгляду звернень, прокурор приймає рішення про заходи прокурорського реагування: протест, подання, порушення щодо винних кримінальної справи, провадження про адміністративне правопорушення або дисциплінарне провадження.

[1] Порядок реєстрації та обліку заяв та скарг врегульовано Інструкцією з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форми власності, засобах масової інформації, затвердженою і введеною в дію постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 р. № 348.

Розділ XIV. Організація діловодства в міській, районній прокуратурах

§ 1. Поняття і значення діловодства в прокуратурі

Термін «діловодство» означає ведення канцелярських справ[1].

Належна організація діловодства — найважливіша умова підвищення ефективності прокурорської роботи щодо зміцнення законності та правопорядку. Від цього значною мірою залежать чітка робота міської, районної прокуратур, оперативне і правильне вирішення питань, що виникають в їх діяльності.

Згідно з Інструкцією з діловодства в органах прокуратури України, затвердженою наказом Генерального прокурора України від 28 грудня 2002 р. № 90, із змінами, внесеними наказом від 21 січня 2004 р. № 9, відповідальність за організацію діловодства в міській, районній прокуратурах покладається на прокурорів міст, районів, які повинні забезпечити вивчення працівниками Інструкції та здійснювати контроль за її виконанням.

Безпосереднє ведення діловодства відповідно до вимог державних стандартів покладається на секретаріат (канцелярію). Загальне керівництво роботою канцелярії в міській, районній прокуратурі здійснює, як правило, прокурор або один із його заступників згідно з розподілом обов'язків.

Усі працівники прокуратури несуть персональну відповідальність за виконання вимог Інструкції, а прокурор міста, району забезпечує вивчення працівниками її вимог і здійснює контроль за її виконанням.

[1] Див: *Ожегов С. И.* Вказ. праця. — С. 136.

Питома вага операцій з діловодства у загальному обсязі роботи міськрайпрокуратур досить висока. Тільки на роботу з документами працівники прокуратури витрачають понад 50 % свого часу. Прокурорська діяльність передбачає одержання і оброблення великого обсягу різної інформації про стан законності, у тому числі про злочини й інші правопорушення, звернення громадян та інших юридичних осіб, іншої документації.

Переважна частина такої інформації фіксується, оскільки одержувати, зберігати, передавати інформацію можна тільки за умови її попередньої фіксації. Матеріальним носієм такої інформації виступають відповідні документи.

Документ — це засіб закріплення різними способами на спеціальному матеріалі інформації про факти, явища об'єктивної дійсності та розумової діяльності людини.

Діяльність прокуратури щодо документування інформації, а також організації роботи з документами в процесі здійснення прокурорських функцій називається *діловодством.* Під терміном «діловодство» розуміється весь комплекс роботи, що здійснюється працівниками міської, районної прокуратури (як оперативними, так технічними) по створенню, оформленню, виготовленню, виконанню, руху документів, а також здійсненню контролю за їх виконанням, формуванню в справах для поточного використання й забезпечення архівного збереження. У процесі діловодства прокуратури беруть участь (тією чи іншою мірою) практично всі працівники прокуратури. Для належної організації діловодства всі документи зосереджуються в одному місці — канцелярії, тобто забезпечується так звана централізована система діловодства. Організація документообігу здійснюється спеціально уповноваженою посадовою особою — завідувачем канцелярії прокуратури. Всі оперативні працівники прокуратури беруть участь у процесі діловодства в різних формах: одні створюють документи, інші забезпечують їх передачу, треті виконують документи, четверті здійснюють контроль тощо.

Процес роботи з організаційно-управлінською документацією називається загальним діловодством прокуратури.

Інструкцією з діловодства встановлено загальні правила документування діяльності органів прокуратури України, регламентовано порядок роботи з документами з часу їх створення або надходження до відправлення або передавання в архів прокуратури. Положення Інструкції поширюються на всю службову документацію, в тому числі створену за допомогою персональних комп'ютерів.

Особливістю діловодства є те, що службові документи органів прокуратури не підлягають розголошенню. З ними можуть знайомитися тільки особи, що мають безпосереднє відношення до цих документів відповідно до займаної посади чи у зв'язку з виконанням службових доручень. Ознайомлення інших осіб, видача їм довідок чи відомостей службового характеру, опублікування у пресі, оголошення по радіо, використання на лекціях, у доповідях чи виступах допускаються тільки з дозволу прокурорів областей, міст і районів.

Усі документи, що надходять до прокуратури, підлягають обов'язковому первинному розгляду завідувачем канцелярії.

Вся документація поділяється на три документопотоки:

1) вхідні документи;

2) вихідні документи;

3) внутрішні документи.

Кількість документів усіх потоків за рік складають обсяг документообігу кожної прокуратури.

§ 2. Організація документообігу

Приймання, доставлення та передавання документів здійснюється працівниками канцелярії прокуратури міста, району.

Документи передаються на розгляд та виконання не пізніше наступного дня після їх надходження; у разі надходження у п'ятницю у другій половині дня — не пізніше понеділка. Термінові документи передаються на розгляд керівництву прокуратури невідкладно.

Приймання та передавання вхідних, вихідних і внутрішніх документів на всіх етапах проходження здійснюється через канцелярію з обов'язковою відміткою у відповідних книгах обліку чи картках. У всіх випадках передавання документів на розгляд, виконання з одного підрозділу в інший, між виконавцями здійснюється через працівника канцелярії за резолюцією керівництва, а в суперечних випадках — згідно з вказівкою керівника прокуратури, який раніше наклав резолюцію.

Працівникам канцелярії забороняється отримувати скарги, листи, заяви та інші документи безпосередньо від громадян. У той же час у виключних випадках вони можуть прийняти звернення і на прохання заявника розписатися на копії (поставити штамп).

У кожній прокуратурі повинна бути скринька «Для звернень», яка розміщується у зручному і доступному для громадян місці. Кореспонденція з скриньки виймається щодня, на зверненні проставляється штамп «Із скриньки», зазначається дата вилучення, після чого вони передаються для реєстрації та розгляду.

Працівники канцелярії приймають і обробляють всю кореспонденцію, розкривають усі конверти за винятком тих, що мають напис «Особисто», перевіряють правильність доставлення, цілість упаковки, наявність усіх документів та додатків.

У разі пошкодження упаковки, некомплектності чи відсутності додатків робиться відмітка у поштовому реєстрі та на першій сторінці документа. Запит щодо надсилання документів, яких не вистачає, робить виконавець, який отримав документ для виконання.

Документи, надіслані не за адресою, працівники канцелярії повертають до поштового відділення або надсилають за призначенням, про що робиться запис у реєстрі відправлення кореспонденції.

При розкритті кореспонденції необхідно зберегти конверти, на яких указані поштові реквізити, у разі: а) коли лише за конвертом можна встановити адресу відправника, час відправлення та одержання документа; б) відсутності у конвертах окремих документів чи невідповідності номерів документів номерам на конверті; в) необхідності підтвердження витрат по оплаті кореспонденції.

Інші конверти знищуються.

Всі документи, що надійшли до прокуратури, підлягають обов'язковому попередньому розгляду. Метою такого розгляду документів є визначення необхідності їх реєстрації та розподіл на ті, що потребують обов'язкового розгляду керівником прокуратури, і ті, що передаються виконавцям відповідно до їх функціональних обов'язків.

Попередній розгляд документів здійснює завідувач канцелярії в день одержання або в перший робочий день у разі надходження їх у неробочий час.

Прокурору району на розгляд передається вся кореспонденція.

Кореспонденція, що надходить, сортується на:

а) звернення органів державної влади та управління;

б) звернення і телеграми громадян, підприємств, організацій;

в) документи, що належать до листування за зверненнями та справами;

г) кримінальні справи;

ґ) інші документи.

При цьому, згідно з переліком, встановленим Інструкцією, відбираються документи, що не підлягають реєстрації, всі інші документи реєструються.

Реєстрація документів — це фіксування факту створення або надходження документа шляхом проставлення на ньому штампів або реєстраційного індексу (номера, дати). Реєстрація документів проводиться з метою забезпечення їх обліку, контролю за виконанням і оперативним використанням наявної в документах інформації.

Документи реєструються один раз: вхідні — у день надходження, створені (внутрішні) — у день підписання або затвердження.

Для реєстрації вхідних документів, що потребують виконання, використовуються алфавітні, кореспондентські та картки-посилання, придатні для оброблення на персональному комп'ютері.

Основним завданням формування алфавітної картотеки є швидкий пошук інформації про попередні звернення заявника і місцезнаходження листування за цим зверненням на даний час.

§ 3. Порядок складання службових документів у міській, районній прокуратурі

Складання і оформлення службових документів — підґрунтя для всього процесу діловодства у міській, районній прокуратурі.

Для складання службових документів в органах прокуратури України відповідно до Інструкції з діловодства використовується папір форматів А3 (297х420 мм), А4 (210х297 мм), А5 (148х210 мм). Складання службових документів на папері довільного формату не допускається.

Як правило, всі службові документи повинні оформлятися на бланках прокуратури. Бланки виготовляються згідно з вимогами державних стандартів та Інструкції з діловодства. Забороняється використовувати бланки органів прокуратури для звернення до підприємств, організацій, установ з особистих питань.

Відповідальність за зміст, правильну підготовку та оформлення службових документів покладається на керівників структурних підрозділів і виконавців, які готували їх.

Усі службові документи, що складаються в прокуратурі, повинні мати обов'язкові реквізити і стабільний порядок їх розміщення: найменування прокуратури, номер, дата, назва виду документа (не позначається на листах), заголовок для тексту, текст, підпис, візи, позначка про виконання документа і направлення його до справи.

Під час підготовки та оформлення документа склад обов'язкових реквізитів може бути доповнений іншими реквізитами, якщо цього вимагає призначення документа або його оброблення. На кожному документі, за винятком відповіді або листа, вказують його назву: наказ, вказівка, розпорядження, інформаційний лист, доповідна записка тощо. Заголовок до тексту документа повинен мати короткий виклад його змісту. Він має бути лаконічним, точним і змістовним.

Усі службові документи підлягають датуванню. Датою документа є дата його підписання або затвердження; для документа, що приймається на оперативній нараді, протоколу — дата проведення оперативної наради; для спільних документів — остання дата їх підписання. Дата на документі проставляється особою, яка його підписує або затверджує, в момент підписання або затвердження.

У разі відсутності посадової особи, підпис якої було підготовлено на проекті документа, документ передруковується із зазначення посадової особи, що буде підписувати документ, та її прізвища. Не дозволяється підписання документа з прийменником «за» або проставленням косої риски перед найменуванням посади.

Особа, що склала документ (виконавець), обов'язково повинна вказати своє прізвище і номер службового телефону на всіх вихідних документах, за винятком відповідей заявникам, адвокатам, супровідних листів. Такі реквізити вказуються на лицевому або зворотному боці останнього аркуша документа. Ця вимога є також обов'язковою, якщо документ підлягає розмноженню. Ініціали виконавця не вказують.

§ 4. Складання номенклатур справ

Номенклатура справ — це систематизований перелік найменування справ, що утворюються в процесі діяльності прокуратури із зазначенням строків їх зберігання. Це обов'язковий документ для кожної прокуратури. Він складається для створення в прокуратурі єдиної системи формування справ, забезпечення їх обліку, швидкого пошуку документів за змістом і виду та відбору для включення до складу Національного архівного фонду. При складанні номенклатури справ прокуратури користуються державними стандартами, Законом «Про прокуратуру», структурою прокуратури, типовими номенклатурами

справ, відомчим та типовим переліком документів із зазначенням строків їх зберігання, номенклатурами справ минулих років, описами справ постійного та тимчасового строку зберігання.

Розміщення заголовків справ у номенклатурі справ повинно відповідати ступеню важливості питань, що вирішуються з урахуванням взаємозв'язку документів, включених до конкретних справ. Як правило, першою розміщується група справ, що включає документи органів вищого рівня, далі група організаційно-розпорядчої документації самої прокуратури (накази, розпорядження, рішення тощо), планово-звітна документація і листування. У розділі листування першими розміщуються справи, що містять листування з органами вищого рівня.

У кожній справі, що включена до номенклатури, надається умовне позначення арабськими цифрами-індексами, яке складається з індексу структурного підрозділу і порядкового номера справи у межах підрозділу. Групи цифр-індекси відокремлюється одна від одного знаком тире.

У номенклатурі справ зберігаються однакові порядкові номери для однорідних справ у межах різних структурних підрозділів (справи з копіями наказів керівника прокуратури, протокол оперативних нарад та ін.).

Якщо протягом року в структурі прокуратури міста, району виникають нові справи, не передбачені номенклатурою, вони додатково включаються до номенклатури справи. Для цього в кожному розділі номенклатури залишаються резервні номери, тобто кожному наряду, включеному в номенклатуру, привласнюється порядковий номер.

Наприкінці ділового року працівником канцелярії до номенклатури справ прокуратури міста, району складається підсумковий запис, в якому зазначаються кількість (томів, частин) і категорії (постійного, тривалого і тимчасового зберігання) фактично заведених за рік справ. Відомості, що містяться у підсумковому записі номенклатури справ, передаються в архів прокуратури. Таким чином, завершальним етапом процесу діловодства у міській, районній прокуратурі є підготовка виконаних документів для архівного збереження. Порядок і тривалість архівного збереження документів встановлюються Інструкцією.

В архів прокуратури передаються справи постійного, тривалого (понад 10 років) зберігання. Їх передавання здійснюється тільки за описами справ.

Усі працівники органів прокуратури повинні забезпечувати збереження службових документів. Працівники канцелярії забезпечують збереження документів, які їм передані.

У неробочий час усі документи, книги обліку, картки, бланки слід зберігати в закритих сейфах або шафах з надійними запорами.

Забороняється зберігання справ, наглядових проваджень у письмових столах та інших не пристосованих для цього місцях.

Приміщення канцелярії, кімнати, де встановлено засоби оргтехніки (комп'ютери, факси, ксерокси та ін.), а також усі архівні приміщення у неробочий час повинні бути закритими і опечатаними.

Документи з часу надходження (створення) і до передавання їх в архів прокуратури зберігаються за місцем формування справ згідно з затвердженою номенклатурою. У міських, районних прокуратурах справи зберігаються централізовано у канцелярії.

Завідувач канцелярії забезпечує їх зберігання, передає до архіву справи постійного та тривалого зберігання.

Справи з архіву видаються в тимчасове користування на строк, що не перевищує одного місяця. По закінченні встановленого строку у разі потреби він може бути продовжений. Видача з архіву прокуратури наглядових проваджень (справ) здійснюється працівниками канцелярії і реєструється в книзі видачі наглядових проваджень (справ).

Прокурори міст, районів несуть персональну відповідальність за організацію діловодства, точне виконання вимог Інструкції з діловодства в органах прокуратури України.

Розділ XV. Шляхи вдосконалення організації роботи в органах прокуратури

§ 1. Вдосконалення організації роботи органів прокуратури

В умовах побудови демократичного суспільства в Україні особливу увагу необхідно приділити діяльності державного апарату. Серед численних завдань, які стоять перед державним апаратом, є такі: вдосконалення організації праці; поліпшення стилю і методів керівництва і управління; поліпшення контролю і виконавчої дисципліни; підвищення особистої відповідальності працівників та ін. Подібні вимоги стосуються й органів прокуратури, які виконують завдання, які визначені Конституцією України, Законом «Про прокуратуру», а також наказами Генерального прокурора України. Слід підкреслити, що в усіх галузевих наказах Генерального прокурора України значна увага приділяється питанням удосконалення організації роботи, підвищення рівня керівництва підлеглими, посилення контролю і зміцнення виконавчої дисципліни.

Прокурорам необхідно впроваджувати у діяльність найбільш досконалі форми і методи роботи, позитивний досвід, наукові рекомендації. Такі вимоги зумовлені не тільки важливістю тих завдань, які вирішуються прокуратурою а й об'єктивними причинами, які вимагають значно поліпшити організацію роботи. Для цього в системі органів прокуратури України створені всі умови.

Перш за все в своїй практичній діяльності органи прокуратури виробили форми і методику прокурорського нагляду і правові засоби реагування на виявлені порушення закону, які знайшли своє закріплення в Законі «Про прокуратуру».

По-друге, органи прокуратури укомплектовані кадрами з високим рівнем теоретичної та практичної підготовки. Практично всі працівники прокуратури мають вищу освіту, більше половини із них мають стаж роботи в органах прокуратури понад трьох років. Для підготовки висококваліфікованого кадрового потенціалу в системі органів прокуратури створено навчальний заклад — Академію прокуратури України, де підвищують ділову кваліфікацію і професійну майстерність.

По-третє, органи прокуратури мають необхідну матеріальну базу. Кожна прокуратура забезпечена юридичною і методичною літературою, автотранспортом, комп'ютерами тощо.

Все це дає підстави стверджувати, що при належній організаційно-управлінській діяльності буде забезпечена ефективна робота усієї системи органів прокуратури України по виконанню завдань, визначених Законом «Про прокуратуру».

В той же час слід визнати, що завдання щодо вдосконалення організації й управління можуть бути вирішені тільки на підставі точного наукового підходу. Практика прокурорського нагляду буде тоді досконалою, коли вона ґрунтуватиметься на науковій основі.

Методи науково обґрунтованої організації й управління роботи в органах прокуратури включають в себе вміння керівника прокуратури: 1) об'єднати колектив; 2) добитися від його членів свідомого та відповідального виконання службових обов'язків; 3) проявляти особисту ініціативу; 4) постійно приділяти увагу добору і вихованню кадрів; 5) підвищувати ефективність роботи за всіма напрямками прокурорської діяльності.

Поряд з цим доцільно зазначити і ті явища у роботі органів прокуратури, котрі негативно впливають на її діяльність. До них належать:

1) погане знання деякими прокурорами оперативної обстановки та недостатня поінформованість про стан законності;

2) несвоєчасне реагування на виявлені порушення;

3) вжиття недостатніх заходів (напівзаходи) щодо усунення порушень законів. Як наслідок, прокурори неодноразово повертаються до одних і тих же порушень законів, на одних і тих об'єктах;

4) визначення об'єктів для перевірки проводиться без врахування стану законності. Як наслідок, безрезультативні перевірки, марні витрати сил, часу працівників прокуратури;

5) порушення законів у діяльності самих органів прокуратури (незаконне порушення кримінальної справи, незаконне пред'явлення обвинувачення, незаконний протест, позов та ін.). Все це принижує

авторитет і престиж органів прокуратури, викликає скарги громадян і юридичних осіб, відволікає увагу и сили вищестоящого апарату прокуратури на їх перевірку;

6) відсутність персональної відповідальності працівників прокуратури за допущені порушення;

7) формалізм і бюрократизм в роботі. Прокурори областей не знають атмосферу у підпорядкованих їм колективах. Вони рідко бувають в районах, не цікавляться їх проблемами і не надають необхідну допомогу. Вимоги про обов'язковість виїзду на місця для ознайомлення з роботою підпорядкованих органів і надання їм практичної допомоги не виконуються в повному обсязі;

8) недостатня увага приділяється скаргам і заявам громадян, особливо на порушення їх прав і свобод органами дізнання та досудового слідства, керівниками і посадовими особами. В ряді випадків прокурори міст, районів вживають заходів прокурорського реагування тільки після втручання вищестоящих прокуратур або суду. Така ситуація принижує авторитет прокуратури, викликає недовіру у громадян до цієї ланки влади;

9) тяганина при розслідуванні злочинів, що знижує ефект боротьби зі злочинністю;

10) помилки у доборі, розстановці та вихованні кадрів. Прокурори обласних, міських, районних прокуратур не дотримуються вимог наказів Генерального прокурора України, які регламентують роботу з кадровим потенціалом органів прокуратур.

Перелік наведених недоліків не є вичерпним, але й вони суттєво впливають на організацію роботи в органах прокуратури.

§ 2. Вдосконалення стилю і методів роботи

Визначаючи стиль роботи прокурорсько-слідчих працівників, необхідно перш за все виділяти не тільки вміння виявляти порушення, а й проявляти принциповість і наполегливість в їх усуненні. При цьому ніяких компромісів не можна допускати.

Прокурор зобов'язаний вживати заходів не тільки щодо усунення порушень закону, від кого б вони не виходили, поновлювати порушені права, а й притягувати в установленому законом порядку до відповідальності осіб, які припустилися цих порушень.

Вимагаючи від інших осіб додержання законності, прокурор повинен особисто бути прикладом точного і суворого їх дотримання.

Принцип законності для прокурорсько-слідчих працівників має бути головною умовою їх діяльності.

Поряд з цим невід'ємною умовою успіху роботи є компетентність, добросовісність, бездоганне знання справи, висока кваліфікація прокурорських працівників.

В умовах бурхливого розвитку законотворчого процесу у державі перед органами прокуратури постають більш складні й відповідальні завдання по зміцненню законності. Успішне їх вирішення вимагає постійного підвищення кваліфікації кадрового потенціалу органів прокуратури, особливо керівників структурних підрозділів.

Робота з кадрами — це головне питання у діяльності органів прокуратури. Забезпечення правильного добору, розстановки, професійної підготовки та виховання кадрів розглядається як ефективний засіб підвищення авторитету органів прокуратури, їх ролі в зміцненні законності і правопорядку.

Генеральний прокурор України у наказі від 25 лютого 2004 р. № 2 «Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України» вимагає від керівників органів прокуратури укомплектувати усі напрямки прокурорського нагляду і слідства принциповими, непідкупними, компетентними і добросовісними працівниками, які здатні творчо, цілеспрямовано і якісно виконувати завдання, що стоять перед органами прокуратури України (п. 1.1). Вимоги, що ставляться до осіб, які призначаються на посади прокурорсько-слідчих працівників, чітко регламентовано Законом «Про прокуратуру». Стаття 46 Закону визначає, що прокурорами і слідчими можуть призначатись громадяни України, які мають вищу юридичну освіту, необхідні ділові і моральні якості. Поняття «ділові якості» визначають риси, які характеризують ставлення до громадської, службової діяльності, до роботи[1]. Ділові якості прокурорсько-слідчих працівників охоплюють комплекс професійних знань та практичних навиків, а також їх ставлення до виконання службових обов'язків. Як слушно відмічають деякі науковці, це вид і рівень професійного уміння працівника, наявність у нього знань, навиків і особистих якостей, необхідних для виконання відповідної роботи, а також показник повної професійної діяльності[2].

Діловими якостями працівників прокуратури є: теоретична підготовка і практичний досвід, вміння організовувати роботу і якісно її

[1] Див.: *Ожегов С. И.* Вказ. праця. — С. 136.

[2] Див.: *Сухонос В. В.* Проблема атестації прокурорських працівників // Право України. — 1998. — № 1. — С. 62–65.

виконувати, вміння виявити недоліки в роботі і подолати їх, здатність реально оцінювати результати своєї роботи. Ділові якості формуються у працівників під час роботи, на їх формування значно впливають такі чинники:

1) знання чинного законодавства, особливо матеріального і процесуального права, тобто рівень юридичної підготовки, основи якої закладаються під час навчання у вищому навчальному закладі;

2) персональний інтерес працівника до обраної професії;

3) правильна організація роботи у міськрайпрокуратурі чи прокуратурі обласного рівня;

4) науково організоване навчання з підвищення кваліфікації працівників як невід'ємна частина їх службових обов'язків;

5) наявність у прокуратурі необхідної літератури для підвищення теоретичного й професійного рівня;

6) створення для працівників належних умов праці та побуту;

7) об'єктивна оцінка прокурорсько-слідчих працівників з урахуванням їх особистого внеску в поліпшення ефективності прокурорсько-слідчої діяльності, постійного підвищення професійних знань, принциповість при вирішенні практичних питань, уміння протистояти місництву та відомчим впливам, непримиренність до будь-яких порушень закону;

8) стимулювання працівників за результативну працю. Слід активно використовувати систему преміювання та надбавок як засіб стимулювання сумлінної праці.

Ділові (професійні) якості необхідно постійно вдосконалювати, використовувати позитивний досвід і методичні рекомендації.

Моральні якості — одна з головних умов добору кадрів в органах прокуратури. Мораль — це правила моральності, а моральність — це духовні якості, які необхідні людині в суспільстві, а також виконання цих правил[1].

Добір працівників з високими моральним якостями — вимоги, визначені Законом «Про прокуратуру». При призначенні прокурорського працівника на посаду необхідно перш за все звертати увагу на наявність таких моральних властивостей, як чесність, принциповість, скромність, добросовісність, непідкупність, відповідальність, вірність професійному обов'язку, нетерпимість до недоліків, чутність і уважність до людей та ін.

[1] Див.: *Ожегов С. И.* Вказ. праця. — С. 310.

Визначення цих якостей як головних обумовлено тим, що прокурорсько-слідчі працівники вирішують виключно важливі завдання, які на них покладено Конституцією України і Законом «Про прокуратуру». Виконання цих завдань можливо тільки за умови, що органи прокуратури будуть укомплектовані кадрами, які володіють переліченими якостями.

З огляду на принцип централізації і суворого підпорядкування органів прокуратури Генеральному прокурору України суттєве значення в організації роботи відіграє правильне поєднання колегіальності і персональної відповідальності за виконання прийнятих рішень. Прокурори і слідчі як самостійні носії передбачених законом повноважень (порушення кримінальної справи, пред'явлення обвинувачення, принесення протесту, подання чи іншого акта реагування), повинні бути виховані в дусі суворої відповідальності за законність й обґрунтованість прийнятих рішень. Володіючи наданими законом широкими власними повноваженнями, прокурори і слідчі можуть при їх неправильному використанні, зловживанні завдати шкоду законним інтересам громадян або державі. Тому дуже важливо, щоб кожен працівник прокуратури знав обсяг своїх повноважень, порядок і можливості їх застосування, а також умів виправити допущену помилку.

В діяльності органів прокуратури значну роль відіграють колегіальні органи. Законом «Про прокуратуру» передбачено такий колегіальний орган, як колегії органів прокуратури (ст. 18). Колегії прокуратур є дорадчими органами, які розглядають найбільш важливі питання, що стосуються додержання законності, стану правопорядку, діяльності органів прокуратури, виконання наказів Генерального прокурора України, кадрові питання, заслуховують звіти підпорядкованих прокурорів, начальників структурних підрозділів та інших працівників прокуратури. Рішення колегії реалізуються, як правило, наказом відповідного прокурора.

Колегії створюються у Генеральній прокуратурі України і прокуратурах обласного рівня.

Незважаючи на те що колегії є дорадчими органами, вони відіграють важливу роль у розробленні і прийнятті рішень, на підставі яких здійснюється управління прокурорською системою або її окремої ланки. Тому є підстави стверджувати, що колегії прокуратур позитивно впливають на організацію діяльності органів прокуратури, в тому числі на підвищенні ефективності їх роботи.

§ 3. Підвищення ефективності прокурорської діяльності

Важливість і складність завдань, які вирішують органи прокуратури вимагають, щоб їх діяльність постійно вдосконалювалась, підвищувалась її ефективність. Форми здійснення нагляду, а також іншої діяльності прокуратури, засоби виявлення порушень закону і реагування на ці порушення відпрацьовано практикою і закріплено законодавством. Тому з метою підвищення ефективності діяльності прокуратури на усіх напрямках слід знаходити шляхи її вдосконалення. Важливе значення для вдосконалення діяльності має оцінка її ефективності. Перш ніж вживати заходів щодо вдосконалення роботи, необхідно з'ясувати її ефективність. Ефективність прокурорського нагляду за додержанням законів і при виконанні інших функцій — це співвідношення поставленої мети і наслідків її досягнення. Ці наслідки виражаються у фактично досягнутому рівні стану законності. Ефективність діяльності прокуратури спрямована на досягнення остаточних наслідків — усунення порушень закону і причин, що їм сприяють.

Умови підвищення ефективності прокурорської діяльності можуть бути різними. Серед них важливе місце посідають такі:

1. Зміна психології прокурорів в оцінці їх діяльності. Це особливо стосується керівників органів прокуратури, які спрямовують і оцінюють результати діяльності підпорядкованих їм прокурорсько-слідчих працівників. Оцінюючи результати роботи міської, районної прокуратури, необхідно враховувати основні критерії оцінки ефективності діяльності органів прокуратури України: додержання Конституції України при здійсненні прокурорських повноважень, забезпечення належної організації роботи, повнота і своєчасність вжитих заходів щодо усунення порушень законів, поновлення прав і свобод громадян, законних інтересів держави, відшкодування завданих їй збитків, притягнення винних осіб до встановленої законом відповідальності. Таким чином, при оцінці критеріїв ефективності діяльності прокуратури слід враховувати не тільки кількісні показники (кількість перевірок, актів реагування та ін.), а головне — їх результати: повноту і своєчасність вжитих заходів, поновлення прав і свобод громадян та законних інтересів держави, відшкодування завданих збитків, притягнення винних осіб до відповідальності, стан законності після втручання прокурора, повноту і своєчасність використання ним своїх повноважень.

2. Ініціатива, принциповість і непримиренність прокурорсько-слідчих працівників при вирішенні питань під час виявлення й усунення порушень законності.

3. Поліпшення координації в діяльності управлінського апарату Генеральної прокуратури України і прокуратур областей. Координація в діяльності управлінь та відділів органів прокуратури передбачає чітке визначення функцій різних структурних підрозділів і окремих працівників. При цьому не повинно бути дублювання, напруженості в роботі одних і бездіяльності інших працівників. Поряд з цим необхідно поліпшувати координацію органів прокуратури з іншими правоохоронними і контролюючими органами. Домагатись поєднання наглядових дій із заходами щодо профілактики правопорушень, зміцнення правопорядку, які вживаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Ширше з цією метою використовувати можливості проведення координаційних і міжвідомчих нарад. Розглядати координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю і корупцією як важливий і пріоритетний напрям в організації роботи органів прокуратури. Правильна, вірно організована координація правоохоронних органів є одним із засобів підвищення ефективності роботи прокуратури по зміцненню законності.

4. Підвищення ефективності прокурорської діяльності передбачає вдосконалення її діяльності по всіх напрямках: поліпшення нагляду за додержанням і застосуванням законів, особливо по пріоритетних напрямках; нагляд за додержанням законів органами, які проводять дізнання та досудове слідство; 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; підтримання державного обвинувачення і представництво інтересів громадянина або держави в суді; координація діяльності по боротьбі зі злочинністю.

По всіх напрямках прокурорської діяльності Генеральним прокурором України видані накази, які чітко регламентують основні положення організації роботи і визначають критерії її оцінки.

Визначені у наказах критерії оцінки ефективності діяльності органів прокуратури при виконанні передбачених Законом «Про прокуратуру» функцій дають змогу правильно оцінювати роботу працівників, виявляти негативні тенденції в їх діяльності, вдосконалювати форми і методи управління структурними підрозділами органів прокуратури.

§ 4. Напрямки підвищення ефективності прокурорської діяльності

Належна організація роботи на всіх напрямках, удосконалення форм і методів управління — це діловий засіб підвищення ефективності прокурорсько-слідчої діяльності. В той же час слід враховувати, що напрямки підвищення ефективності нагляду за додержанням і застосуванням законів, а також інші напрямки діяльності, в тому числі ненаглядові, мають деяку особливість. Доцільно проаналізувати напрямки підвищення ефективності при виконанні прокуратурою наглядових і ненаглядових функцій.

Підвищення ефективності прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів треба розглядати на етапах підвищення результативності перевірок і актів прокурорського реагування. Щоб досягти підвищення результативності прокурорських перевірок, необхідно:

1) активно використовувати під час перевірок спеціалістів;

2) застосовувати найбільш досконалу методику перевірок, а також позитивний досвід і наукові рекомендації;

3) проводити перевірки спільно з іншими правоохоронними та контролюючими органами;

4) проводити перевірочні дії комплексно, одночасно перевіряючи додержання та застосування декількох законів.

Підвищенню ефективності прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів сприяє також удосконалення практики реагування прокурорів на виявлені порушення законів, яке може використовуватись за такими напрямками:

а) вдосконалення порядку внесення актів прокурорського нагляду із застосуванням усіх правових засобів і актів реагування;

б) підвищення гостроти прокурорського реагування;

в) підвищення якості актів прокурорського реагування;

г) посилення контролю з боку прокурорів за реалізацією внесених актів реагування;

г) систематичне узагальнення (аналіз) практики прокурорського реагування;

д) удосконалення професійних навиків прокурорів з використанням усіх форм підвищення кваліфікації.

Деякі рекомендації, які використовуються для підвищення ефективності нагляду за додержанням і застосуванням законів, можливо

застосовувати з метою підвищення ефективності інших, ненаглядових функцій прокуратури.

Поряд з цим позитивно впливають на вдосконалення діяльності органів прокуратури, ефективність її роботи при виконанні функцій, визначених Законом «Про прокуратуру», такі заходи.

1. Удосконалення підготовки кадрів для органів прокуратури у базових вищих навчальних закладах. Для цього необхідно: а) значно поліпшити добір абітурієнтів до вищих навчальних закладів, особливо тих, з якими Генеральною прокуратурою України укладаються відповідні угоди; б) ураховувати в навчальних програмах практичні потреби прокурорсько-слідчої діяльності; в) прокурорам міст і районів поліпшити проходження студентами навчальної, виробничої та переддипломної практики. Закріплювати за ними найбільш підготовлених, досвідчених працівників прокуратури; г) значно поліпшити діяльність працівників відділів роботи з кадрами прокуратур обласного рівня по контролю за студентами, які навчаються у базових навчальних закладах за рекомендаціями прокуратур.

2. Поліпшити роботу з добору, розстановки, професійної підготовки та виховання кадрів. Призначення та переміщення кадрів проводити з урахуванням професійних та моральних якостей, стану здоров'я.

3. Удосконалювати та більш дієво використовувати єдину систему підвищення кваліфікації прокурорсько-слідчих працівників.

4. Поліпшити забезпечення органів прокуратури нормативними актами, які приймаються Верховною Радою України, Президентом України і Кабінетом Міністрів України, а також методичною та іншою спеціальною літературою.

5. Удосконалювати аналітичну та методичну роботу в органах прокуратури як складову забезпечення належної організації прокурорсько-слідчої діяльності.

6. Удосконалювати взаємодію з органами представницької та виконавчої влади, правоохоронними органами, органами контролю, іншими органами, з громадськістю щодо питань зміцнення законності і правопорядку.

7. Запровадити стабільне фінансове забезпечення, що дозволить створювати необхідні службові умови для працівників прокуратури, забезпечити прокуратуру комп'ютерною, криміналістичною технікою і автотранспортом.

8. Активізувати наукову діяльність навчальних закладів Генеральної прокуратури України з метою удосконалення форм і методів ро-

боти прокурорсько-слідчих працівників, забезпечення їх передовим досвідом, у тому числі міжнародним.

9. Реально впроваджувати в життя принципи незалежності прокурорів від будь-яких органів державної влади, посадових осіб, а також рішень громадських об'єднань чи їх органів при виконанні покладених на них обов'язків, активно протистояти місницьким та відомчим впливам, суворо дотримуватись принципу невідворотності відповідальності за порушення закону.

Таким чином, запропоновані напрямки підвищення ефективності прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів, а також виконання інших функцій, які визначені Законом «Про прокуратуру», спрямовані на всемірне утвердження верховенства закону та зміцнення правопорядку. Перелічені напрямки підвищення ефективності діяльності прокуратури повною мірою відповідають вимогам наказу Генерального прокурора України від 19 вересня 2005 р. № 1 «Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України».

У наказі визначені основні критерії оцінки ефективності діяльності прокуратури: додержання Конституції та законів України при здійсненні прокурорських повноважень, забезпечення належної організації роботи, повноту і своєчасність вжитих заходів щодо усунення порушень законів, поновлення прав і свобод громадян та законних інтересів держави, відшкодування завданих їй збитків, притягнення винних осіб до встановленої законом відповідальності.

Розділ XVI. Зразки організаційно-управлінських актів прокуратури

Додаток № 1

Наказ по міський (районній) прокуратурі.

7 січня 2005 р. № 1

Про розподіл службових обов'язків між оперативними працівниками міської (районної) прокуратури

З метою підвищення рівня організації роботи і персональної відповідальності оперативних працівників за стан справ на доручених ділянках роботи, керуючись вимогами Закону України «Про прокуратуру»,

наказую:

Встановити такий розподіл службових обов'язків оперативних працівників прокуратури.

1. За собою залишаю:

– загальне керівництво діяльністю прокуратури, планування її роботи, контроль та перевірку виконання;

– питання добору, розстановки, навчання та виховання кадрів;

– організацію нагляду за виконанням законів, спрямованих на розкриття злочинів і запобігання їм;

– нагляд за виконанням законів слідчими прокуратури при провадженні досудового слідства;

– організацію боротьби з корупцією;

– нагляд за законністю розгляду заяв і повідомлень про злочини, що надходять до прокуратури;

– координація діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю;

– інформаційно-аналітичне забезпечення прокуратури;

– питання статистичної звітності;

– питання забезпечення гласності та інформування державних органів, громадськості про стан законності та заходи щодо її зміцнення;

– організацію роботи канцелярії прокуратури;

– організацію роботи зі зверненнями громадян до прокуратури;

– питання аналітичної роботи та правового забезпечення діяльності прокуратури;

– організацію нагляду з додержанням законів про права неповнолітніх.

2. На першого заступника прокурора покладаються:

– організація і попередній нагляд за додержанням законів органами, які проводять дізнання та досудове слідство;

– нагляд за законністю порушення кримінальних справ, зупиненням та закриттям провадження, їх розслідуванням;

– нагляд за законністю реєстрації, обліку та вирішення заяв і повідомлень про злочини органами внутрішніх справ та податковою міліцією;

– нагляд за законністю затримання громадян на підставі статей 106 і 115 КПК України і додержанням законності в ізоляторах тимчасового тримання, кімнатах для доставлених міськрайвідділів міліції;

– нагляд за додержанням законності при виконанні покарань, не пов'язаних з позбавленням волі;

– підготовка аналітичних та інших документів про стан злочинності і законності.

3. На заступника прокурора покладаються:

– організація роботи з участі прокурорів при розгляді в суді кримінальних справ;

– організація роботи з участі прокурорів при розгляді в суді цивільних справ;

– нагляд з додержанням законності при адміністративному затриманні;

– організація первинного обліку на закріплених ланках нагляду і складання статистичної звітності;

– організація нагляду за додержанням законності місцевими органами управління, підприємствами, установами;

– організація роботи помічників прокурора, що курируються.

4. На старшого помічника прокурора покладаються:

– організація підтримання державного обвинувачення, складання статистичної звітності та облік цієї роботи;

– комплексний аналіз звернень громадян, які надходять до прокуратури;

– узагальнення роботи з підтримання державного обвинувачення в суді;

– додержання законів про права і свободи людини і громадянина;

– підготовка матеріалів на оперативні наради при прокурорі.

5. На помічника прокурора покладаються:

– підготовка матеріалів для пред'явлення заяв і позовів до суду;

– додержання законів про охорону довкілля;

– забезпечення участі прокурорів при розгляді судами цивільних справ;

– облік роботи з представництва прокурорів у судових засіданнях, складання статистичної звітності;

– підготовка аналітичних та інших документів про стан законності при виконанні функції представництва.

6. На помічника прокурора покладаються:

– організація і здійснення нагляду за виконанням законів у сфері економіки, зокрема фінансово-банківської системи, агропромисловому та паливно-енергетичному комплексі;

– організація і проведення позовної роботи з відшкодування матеріальної шкоди, заподіяної державі;

– організація нагляду за додержанням законодавства державною податковою інспекцією;

– аналіз роботи, проведеної на закріплених напрямках діяльності, а також підготовка статистичної звітності.

7. На помічника прокурора покладаються:

– організація нагляду за додержанням законів про права неповнолітніх;

– підтримання державного обвинувачення у справах неповнолітніх;

– нагляд за виконанням законів у соціальній сфері;

– проведення роботи щодо систематизації законодавства, обліку і зберігання юридичної літератури, ознайомлення оперативних працівників прокуратури зі змінами в законодавстві;

– аналіз застосування судом заходів запобіжного заходу у виді взяття під варту і звільнення з-під варти обвинувачених і підсудних.

8. Слідчі прокуратури:

– розслідують кримінальні справи особисто за дорученням прокурора;

– здійснюють чергування, виїзди на місце подій;

– ведуть журнал обліку слідчої роботи, складають місячні звіти про свою роботу;

– відповідають за належне зберігання речових доказів;

– відповідають за застосування криміналістичної техніки, облік і зберігання криміналістичних засобів.

Поряд з цим заступники та помічники прокурора здійснюють:

– прийом громадян згідно з графіком прийому та розгляду звернень громадян;

– беруть участь у плануванні роботи прокуратури, складанні статистичних звітів;

– виступають у засобах масової інформації та трудових колективах з повідомленнями про стан законності та заходи щодо її зміцнення;

– здійснюють інформаційно-аналітичну роботу.

Встановити таку взаємозамінність оперативних працівників на період їх тимчасової відсутності (конкретно зазначити посади і прізвища працівників). З наказом ознайомити всіх оперативних працівників.

Прокурор міста (району),
старший радник юстиції (підпис)

Додаток № 2

**План роботи прокуратури міста (району)
на I квартал 2006 р.**

№п/п	Назва заходів	Строк виконання	Виконавці	Відмітка про виконання
1	Провести оперативну нараду при прокурорі району, на якій обговорити підсумки роботи прокуратури за 2005 р.	січень	Прокурор району, перший заступник прокурора	
2	Перевірити виконання вимог Закону «Про банки і банківську діяльність» у філіях банків «Меркурій», «Надра», «Аваль».	лютий — березень.	Старший помічник прокурора	
3	Перевірити виконання законодавства про охорону праці на підприємстві «Турбоатом»	березень	Помічник прокурора	
4	Перевірити додержання законності в діяльності кримінально-виконавчої інспекції при виконанні покарань	лютий	Помічник прокурора	
5	Перевірити додержання законодавства про боротьбу з наркоманією, п’янством серед неповнолітніх у кримінальній міліції, відділах освіти та охорони здоров’я.	березень	Старший помічник прокурора	
6	Проаналізувати додержання конституційних прав громадян у кримінальному судочинстві за друге півріччя 2005 р.	лютий	Заступник прокурора, помічник прокурора	
7	Узагальнити практику додержання законності при пред’явленні і розгляді в суді заяв і позовів прокурора за 2005 р.	січень	Заступник прокурора,	

8	Узагальнити практику нагляду за додержанням законності при провадженні досудового слідства по кримінальних справах, повернутих судом на додаткове розслідування у 2005 р.	січень–лютий	Перший заступник прокурора	
9	Узагальнити практику додержання законів при розгляді звернень громадян до прокуратури району за 2005 р.	січень	Заступник прокурора, помічник прокурора	
10	Вжити заходів щодо роботі з кадрами	за окремим планом	Прокурор району	

План обговорено на оперативній нараді (протокол № 17 від 29 грудня 2005 р.).

Прокурор міста (району),
старший радник юстиції (підпис)

Додаток № 3

Протокол № _____
оперативної наради при прокурорі міста (району)

10 липня 2005 р. м. Харків

Порядок денний

1. Про стан нагляду за додержанням законності при проведенні дізнання та досудового слідства в органах внутрішніх справ і податкової міліції за друге півріччя 2005 р.

Слухали: інформацію заступника прокурора району (прізвище, ім'я, по батькові) про стан нагляду за додержанням законності при проведенні дізнання та досудового слідства в органах внутрішніх справ і податкової міліції за перше півріччя 2004 р.

Коротко викласти суть інформації про стан законності в діяльності органів дізнання та досудового слідства, результативність та недоліки прокурорського нагляду, а також подати пропозиції.

Виступили: коротко зміст виступів учасників наради, прізвище, ім'я, по батькові, посада, пропозиції та зауваження.

Рішення оперативної наради: воно має описову і регулятивну частини. В регулятивній частині вказуються заходи, порядок і строки їх виконання, виконавці, відповідальні посадові особи.

Таким чином, хід обговорення питань і рішення, що приймаються на нарадах, фіксуються в протоколах згідно з Інструкцією з діловодства в органах прокуратури України, затвердженою наказом Генерального прокурора України від 28 грудня 2002 р. № 90. Протоколи оформлюються на підставі записів і стенограм, зроблених під час засідань.

У разі, коли засідання стенографується, зміст виступів до протоколу не заноситься. Розшифрована та оформлена належним чином стенограма додається до протоколу (п. 8.6 Інструкції).

Рішення підписується прокурором міста, району. З ним знайомляться всі оперативні працівники прокуратури. В разі необхідності рішення направляється зацікавленим керівникам правоохоронних органів і органам місцевої влади.

Загальний контроль за виконанням рішення покладається на керівника прокуратури, який знімає його з контролю після виконання усіх прийнятих заходів. Виконання заходів підтверджується відповідними довідками про їх виконання.

Матеріали оперативної наради зберігаються в канцелярії прокуратури відповідно до вимог Інструкції з діловодства в органах прокуратури України.

Додаток № 4

Протокол та постанова координаційної наради правоохоронних органів

Протокол №
координаційної наради керівників
правоохоронних органів

12 квітня 2005 р. м. Харків

Порядок денний:
Про стан боротьби зі злочинністю у місті в 2005 р.

Присутні:
Учасники координаційної наради:
Пенкін І. С. — прокурор міста;
Зарубін П. Д. — начальник Управління МВС міста;
Корякін К. В. — начальник податкової інспекції міста;
Веткін Д. С. — начальник КРУ міста;
Працівники прокуратури, органів міліції, податкової інспекції, слідчі.

Слухали:
Про стан боротьби зі злочинністю у місті Харкові в 2005 р. Зі вступним словом про порядок денний і мету проведення наради виступив голова координаційної наради — прокурор міста Пенкін І. С.
Доповідає: заступник прокурора міста Міхно І. П.

Виступили:
1. Начальник УМВС України в місті Зарубін П. Д. (коротко текст виступу).
2. Начальник податкової інспекції Корякін К. В. (коротко текст виступу).
3. Начальник слідчого відділу УМВС Петров С. П. (короткий текст виступу).
4. Начальник відділу боротьби з економічною злочинністю УМВС Андрєєв З. Д. (текст виступу).
5. Старший слідчий прокуратури міста Степура П. Г. (текст виступу).

Підбив підсумки обговорення порядку денного прокурор міста Пенкін І. С., який звернув увагу присутніх на те, що правоохоронними органами міста проведена певна робота (далі текст виступу).
З урахуванням висловлених на нараді пропозицій проект постанови відкореговано і вона схвалена всіма учасниками координаційної наради.
Постанова координаційної наради додається до протоколу.

Голова наради, прокурор міста (району) (підпис)

Протокол вів старший помічник
прокурора міста (району) (підпис)

Постанова координаційної наради керівників правоохоронних органів м. Харкова

12 квітня 2006 р. м. Харків

Обговоривши стан боротьби зі злочинністю у місті в 2005 р., координаційна нарада відмічає, що проведена організаційна робота правоохоронних органів в 2005 р. по боротьбі зі злочинністю позитивно вплинула на криміногенний стан у місті.
Вжиті органами прокуратури, міліції, податкової інспекції заходи сприяли деяким позитивним тенденціям у структурі та динаміці злочинності. У минулому році на території міста зареєстровано 12906 злочинів проти 14120 у 2003 р., що на 6 % менше. Разом зі зниженням загальної злочинності в місті зменшилась кількість тяжких злочинів на 8% і т. д. (короткий текст із доповіді).
З метою підвищення ефективності боротьби зі злочинністю, поліпшення взаємодії правоохоронних органів координаційна нарада
постановляє:
1. Керівникам правоохоронних органів міста протягом першого півріччя поточного року вжити додаткових заходів щодо зміцнення законності та профілактики злочинності у місці. З цією метою здійснити такі заходи:
1.1. Перевірити у районах міста діяльність правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю. Результати перевірки розглянути на оперативних нарадах.
Квітень–червень 2006 р. Прокуратура міста
УМВСУ міста

1.2. Здійснити комплексні перевірки і узагальнити виконання Закону України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» у всіх районах міста.

Липень–жовтень 2006 р. УМВС міста

1.3. Узагальнити стан боротьби з наркоманією, п'янством і алкоголізмом у місті за перше півріччя 2006 р. За результатами вжити відповідних заходів.

Серпень 2006 р. Прокуратура міста
УМВС міста

1.4. Узагальнити додержання законності органами міліції і прокуратури при притягненні до дисциплінарної відповідальності за корупційні дії за перше півріччя 2006 р.

Липень 2006 р. Прокуратура міста, району

1.5. Вивчити стан додержання законодавства щодо запобігання бездоглядності та правопорушень серед неповнолітніх. Результати аналізу і перевірки розглянути на міжвідомчій нараді.

Жовтень 2006 р. Прокуратура міста
УМВС міста

1.6. Вивчити стан додержання законодавства щодо попередження групової злочинності неповнолітніх у місті у 2005 р. Результати обговорити на міжвідомчій нараді.

Березень 2006 р. Прокуратура міста
УМВС міста

1.7. З метою виявлення злочинів у сфері приватизації провести перевірку законності одержання грошових коштів, які використовувалися юридичними та фізичними особами на придбання об'єктів і пакетів акцій підприємств, що приватизуються.

Вересень–грудень 2006 р. УМВС міста
Податкова інспекція
Прокуратура міста

1.8. Перевірити додержання вимог законів України «Про боротьбу з корупцією» та «Про державну службу» у виконавчих органах міста.

Квітень–травень 2006 р. Прокуратура міста
УМВС міста
КРУ міста

2. Постанову координаційної наради надіслати керівникам правоохоронних органів міста та контрольно-ревізійного управління міста до виконання.

3. Контроль за виконанням постанови координаційної наради здійснювати по відомствам.

Прокурор міста Начальник УМВС міста

Начальник податкової інспекції Начальник КРУ міста

Додаток № 5

ПОСТАНОВА
міжвідомчої наради працівників правоохоронних органів міста

24 березня 2006 р. м. Харків

Заслухавши та обговоривши інформацію заступника прокурора міста Петренка І. Є. «Про стан та заходи посилення боротьби зі злочинністю серед неповнолітніх, захист їх прав», звіти прокурорів районів, повідомлення керівників служб виконкомів, міських та районних відділів МВС, міжвідомча нарада визначає, що правоохоронними органами, іншими відомствами у 2005 р. вживались заходи щодо попередження негативних проявів серед неповнолітніх, додержання їх законних прав та інтересів.

Певною мірою проведена робота сприяла зниженню злочинності серед неповнолітніх у місті Харкові. В той же час у п'яти районах відмічається зростання злочинності. Найбільш тривожне становище склалося серед школярів та не зайнятих працею підлітків — ними вчинено практично дві третини всіх злочинів. Зросла питома вага тяжких злочинів, рецидивної злочинності, наркоманії серед неповнолітніх.

Найгострішими проблемами на сьогодні серед неповнолітніх в місті є зростання бездоглядності, бродяжництва, жебрацтва, а також соціальна незахищеність дітей.

У минулому році на вулицях міста виявлено близько 1,2 тисячі бездоглядних дітей, з яких 40 % — бродяжничали, 28 % — жебракували, майже одна третина — це діти шкільного віку, які не вчаться. Більшість цих дітей відстають у навчанні, розвитку, потребують виховання у спеціальних установах. Між тим такі діти поміщуються у перевантажені звичайні інтернати.

Поширені порушення прав дітей, які потребують захисту та допомоги, особливо сиріт, інвалідів, чорнобильців, а також із неблагополучних сімей.

Усунулись від роботи з сім'ями органи внутрішніх справ (заступник начальника УМВС міста Соха І. С.), не проводиться цілеспрямована робота по виявленню дорослих, які втягують неповнолітніх у жебрацтво, використовують їх для цілей паразитичного існування.

Вкрай недостатньо організовано розслідування кримінальних справ щодо неповнолітніх, особливо тих, які вчинили суспільно небезпечні діяння, заходів до їх закінчення в установлені строки не вживається.

Служби у справах неповнолітніх (начальник служби Орлова Т. П.), ще не виконують своїх головних завдань щодо захисту прав дітей, профілактики правопорушень серед них, а керівники виконавчих органів не приділяють їм належної уваги, не створюють умов для роботи.

Лише у трьох із дев'яти районів кількість працівників служб відповідає вимогам закону. Більше того, у п'яти районах у минулому році керівники місцевих органів скоротили їх кількість.

Вкрай повільно місцевими органами вирішуються питання про відкриття притулків для тимчасового розміщення неповнолітніх. Адміністрація притулків грубо порушує строки перебування дітей, перетворивши їх практично на дитячі будинки, де діти перебувають постійно. Працівники притулків зовсім не порушують питання про подальше влаштування дітей, захист їх майнових та житлових прав, відповідаючи лише за умови перебування дітей.

Поширений характер мають порушення законодавства про захист соціальних прав неповнолітніх. Багато керівників підприємств з відома, а іноді і за прямою вказівкою керівників виконкомів незаконно погашають свою заборгованість в бюджет шляхом взаємозаліків за рахунок допомоги сім'ям з дітьми.

Не приділялось належної уваги у минулому році забезпеченню захисту житлових та майнових прав неповнолітніх.

За останні п'ять років у місті закрито майже 30 дитячих дошкільних закладів, практично вдвічі зменшилась кількість дітей, що їх відвідують. Але законність перепрофілювання та закриття дошкільних та позашкільних закладів тривалий час не перевірялась (начальник відділу освіти міста Лось Д. Г.).

Багато недоліків у роботі центрів зайнятості по працевлаштуванню підлітків.

Вимагають глибокого вивчення зростання пияцтва, наркоманії, венеричної захворюваності серед неповнолітніх, а також вжиття невідкладних заходів щодо усунення грубих порушень закону в діяльності центру медико-соціальної реабілітації неповнолітніх міського відділу охорони здоров'я (начальник управління Іванов А. В.).

Не приділяли належної уваги розгляду справ про злочини та суспільно небезпечні діяння неповнолітніх міські та районні суди.

При застосуванні заходів виховного характеру рідко вирішуються питання про направлення неповнолітніх до спецзакладів. Із 89 неповнолітніх, до яких було застосовано передбачені ст. 105 КК України заходи у порядку ст. 447 КПК України, лише 17 було направлено до

шкіл та профтехучилищ соціальної реабілітації. Не завжди оперативно розглядаються у судах справи про позбавлення батьківських прав. Майже 70 % таких справ розглянуто в строк від трьох місяців до року, сім справ залишаються нерозглянутими з 2004 р. (Київський, Московський, Ленінський райони).

Поширений характер мають факти несвоєчасної виплати аліментів на дітей при виконанні судових рішень з цих питань (начальник управління юстиції Ромашін Д. І.).

Вимагає посилення нагляд за додержанням законів про права неповнолітніх у прокуратурах Дзержинського, Київського, Московського, Фрунзенського районів.

Виходячи з викладеного, міжвідомча нарада

постановляє:

1. Прокуратурі міста (Петров В. Д.), УМВС міста (Абрикосов С. П.), управлінню юстиції (Ромашін Д. І.) у взаємодії з райвиконкомами забезпечити на місці постійну узгодженість роботи відповідних органів та відомств з реалізації завдань щодо профілактики злочинності та виконання законів, спрямованих на попередження негативних проявів серед неповнолітніх, додержання їх законних прав та інтересів. З цією метою у першому півріччі 2006 р. у кожному районі питання боротьби зі злочинністю серед неповнолітніх обговорити на координаційних нарадах.

2. Враховуючи поширеність у місті бездоглядності, бродяжництва, жебрацтва серед неповнолітніх, роз'єднання профілактичної роботи відомств, міської служби у справах неповнолітніх (Кольцова Т. П.), відділ освіти (Лось Д. Г.), охорони здоров'я (Іванов А. В.), внутрішніх справ (Абрикосов С. П.) протягом місяця (до 01.05.2006 р.) відпрацювати узгоджені заходи, спрямовані на викорінення подальшої антигромадської поведінки кожної бездоглядної дитини, взяти на контроль їх виконання.

3. У зв'язку із зростанням пияцтва, наркоманії, венеричної захворюваності серед неповнолітніх прокуратурі міста (Петров В. Д.), відділенню кримінальної міліції УВС міста (Дорбенко С. І.), відділам освіти та охорони здоров'я (Лось Д. Г. і Іванов А. В.) у травні цього року організувати перевірки додержання законодавства про профілактику цих явищ у районах міста.

4. Прокуратурі міста (Петров В. Д.) разом зі службою у справах неповнолітніх (Кольцова Т. П.) та відділами освіти міськвиконкому (Лось Д. Г.) перевірити у червні 2006 р. виконання Закону України

«Про освіту» у частині забезпечення прав дітей на одержання освіти. Особливу увагу звернути на перепрофілювання дошкільних та позашкільних закладів освіти.

5. Прокуратурі міста (Петров В. Д.) протягом року організувати перевірки виконання законодавства про забезпечення реалізації соціальних, економічних, правових норм та профілактичних заходів, спрямованих на поліпшення становища неповнолітніх, у відділах у справах сім'ї та молоді виконавчих органів районів. Провести таку перевірку у відділі по справах сім'ї та молоді міськвиконкому.

6. Управлінню внутрішніх справ (Абрикосов С. П.) до 01.05.2006 р. у всіх слідчих підрозділах області виділити найбільш досвідчених слідчих, яким доручити розслідування кримінальних справ щодо неповнолітніх. Зажадати від начальників слідчих підрозділів виконання вимог кримінально-процесуального закону, особливо в справах про вчинення неповнолітніми суспільно небезпечних діянь (ст. 7^3 КПК України).

7. Звернути увагу управління юстиції (Ромашін Д. І.) на недоліки в роботі судових виконавців з виконання судових рішень про стягнення аліментів на дітей.

8. Рекомендувати місцевим судам районів звернути увагу на якість та строки розгляду кримінальних справ про злочини неповнолітніх, вчинення суспільно небезпечних діянь, а також цивільних справ про позбавлення батьківських прав та просити вжити заходів щодо усунення зазначених недоліків.

9. Контроль за виконанням цієї постанови забезпечити по відомствах.

Прокурор міста — Заступник голови міськвиконкому

Начальник УМВС України — Начальник управління юстиції