ВІСНИК ПРОКУРАТУРИ 2'2019

Засновано
10 червня 1999 року

Свідоцтво про державну реєстрацію
серія КВ № 23630–13470ПР

Співзасновники
Національна академія прокуратури України
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого
Київський національний університет імені Тараса Шевченка

Головний редактор
Микола Якимчук

Видавець
Національна академія прокуратури України
вул. Юрія Іллєнка, 81-б, м. Київ, 04050
тел.: (044) 206-15-61
www.napu.com.ua
vpu.ap.gp@gmail.com

© Генеральна прокуратура України, 2019
© Національна академія прокуратури України, 2019

Відповідальний редактор: *Лідія Зелінська*
Редактори випуску:
Наталія Панфілова, Тетяна Помазанова
Верстка
Оксана Колосюк

Обкладинка
Надія Грекович

Формат 64x90/16
Папір офсетний. Друк цифровий.
Наклад 454 прим.
Зам. № 19-2-27-2

Підписано до друку 28.02.2019

Виготовлення оригінал-макета та друк:
Національна академія прокуратури України
вул. Юрія Іллєнка, 81-б, м. Київ, 04050

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції.
Серія ДК № 4001 від 10.03.2011

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ

Якимчук Микола Костянтинович	головний редактор, перший проректор Національної академії прокуратури України, доктор юридичних наук, професор
Стрижевська Анжела Анатоліївна	заступник Генерального прокурора, кандидат юридичних наук
Барандич Світлана Павлівна	відповідальний секретар, начальник редакційного відділу Національної академії прокуратури України
Блажівський Євген Миколайович	доктор юридичних наук
Водянніков Олександр Юрійович	національний радник з юридичних питань Координатора проектів ОБСЄ в Україні, член Ради з питань судової реформи, консультант Конституційної комісії, кандидат юридичних наук
Гетьман Анатолій Павлович	проректор з наукової роботи Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, доктор юридичних наук, професор, дійсний член (академік) НАПрН України
Гриценко Іван Сергійович	декан юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка, доктор юридичних наук, професор
Губерський Леонід Васильович	ректор Київського національного університету імені Тараса Шевченка, доктор філософських наук, професор, академік НАН України
Дьомін Юрій Михайлович	начальник відділу підготовки прокурорів з процесуального керівництва та криміналістичного забезпечення досудового розслідування інституту спеціальної підготовки Національної академії прокуратури України
Єнін Євгеній Володимирович	заступник Генерального прокурора, кандидат політичних наук
Капліна Оксана Володимирівна	завідувач кафедри кримінального процесу Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України
Козьяков Ігор Миколайович	начальник відділу розробки та впровадження інноваційних методик організації роботи та управління в органах прокуратури науково-дослідного інституту Національної академії прокуратури України
Костенко Олександр Миколайович	завідувач відділу проблем кримінального права, кримінології та судоустрою Інституту держави і права імені В.М. Корецького НАН України, доктор юридичних наук, професор, дійсний член (академік) НАПрН України
Костенко Сергій Костянтинович	член Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів

Косюта Михайло Васильович	професор кафедри організації судових та правоохоронних органів Національного університету «Одеська юридична академія», доктор юридичних наук, професор
Литвак Олег Михайлович	доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України
Ліщина Іван Юрійович	заступник міністра юстиції України – уповноважений у справах Європейського суду з прав людини
Маляренко Василь Тимофійович	доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України
Мінченко Сергій Іванович	проректор Національної академії прокуратури України, доктор юридичних наук, старший науковий співробітник, габілітований доктор правничих наук
Нор Василь Тимофійович	завідувач кафедри кримінального процесу і криміналістики Львівського національного університету імені Івана Франка, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України
Погорецький Микола Анатолійович	завідувач кафедри правосуддя Київського національного університету імені Тараса Шевченка, доктор юридичних наук, професор
Попов Георгій Володимирович	директор науково-дослідного інституту Національної академії прокуратури України, доктор юридичних наук
Руденко Микола Васильович	професор кафедри кримінально-правових дисциплін Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна, доктор юридичних наук, професор
Середа Григорій Порфирович	доктор юридичних наук, професор
Сторожук Дмитро Анатолійович	перший заступник Генерального прокурора
Тацій Василь Якович	ректор Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, доктор юридичних наук, професор, академік НАН України
Тихий Володимир Павлович	радник президії НАПрН України, доктор юридичних наук, професор, дійсний член (академік) НАПрН України
Холодницький Назар Іванович	заступник Генерального прокурора – керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, кандидат юридичних наук
Шемшученко Юрій Сергійович	директор Інституту держави і права імені В.М. Корецького НАН України, доктор юридичних наук, професор, академік НАН України

У НОМЕРІ

37 Олег Жученко:
Концепція «розумної системи» електронного кримінального провадження

48 Максим Гребенюк, Сергій Шмаленя:
Шляхи удосконалення координаційної діяльності у сфері протидії організованій злочинності

90 Антоніна Чернобай, Інна Мороз:
Проблемні питання юридичної освіти в Україні в контексті проекту Закону України «Про юридичну (правничу) освіту і загальний доступ до правничої професії»

ЗМІСТ

ОФІЦІЙНО

Генеральний прокурор прозвітував на засіданні Комітету Верховної Ради України про діяльність органів прокуратури 6

Про підсумки роботи органів прокуратури у 2018 році 7

СПІВПРАЦЯ

Федеральне бюро розслідувань США високо оцінило рівень співпраці з Генеральною прокуратурою України 14

ПІДСУМКИ

Звіт Ради прокурорів України про виконання завдань органів прокурорського самоврядування, стан фінансування та організаційного забезпечення діяльності прокуратури 16

Віталій Грушковський:
Підсумки роботи Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів та її Секретаріату за 2018 рік 26

ПРОТИДІЯ

Комісією з оцінки корупційних ризиків у діяльності органів прокуратури
оцінено стан виконання заходів, передбачених антикорупційною програмою
Генеральної прокуратури України на 2018 рік 35

СЬОГОДЕННЯ

Олег Жученко:
Концепція «розумної системи» електронного кримінального провадження 37

Система електронного кримінального провадження: переваги та застереження 45

ПРАВОДОПОМОГА

Максим Гребенюк, Сергій Шмаленя:
Шляхи удосконалення координаційної діяльності
у сфері протидії організованій злочинності 48

Микола Вовк:
Проблемні питання стосовно повернення прокурору судом
обвинувальних актів та шляхи їх вирішення 57

Ігор Кожем'яка:
Окремі питання адміністративно-правового забезпечення
реалізації повноважень прокурора у кримінальному провадженні 64

Василь Кожухар:
Додержання передбачених законом прав засуджених
як пріоритет у діяльності органів прокуратури 73

Ігор Сказко:
Захист прокурором конституційних прав,
свобод та інтересів осіб, які страждають на психічні розлади 82

АКЦЕНТ

Антоніна Чернобай, Інна Мороз:
Проблемні питання юридичної освіти в Україні
в контексті проекту Закону України
«Про юридичну (правничу) освіту і загальний доступ до правничої професії» 90

НОВІ ВИДАННЯ 36, 44, 56

Відповідальність за достовірність інформації, точність імен та прізвищ несуть автори.
Матеріали редагуються та можуть бути скорочені.
Редакційна колегія не завжди поділяє погляди авторів публікацій.

Використано фото, надані відділом зв'язків із громадськістю
та ЗМІ Генеральної прокуратури України, прес-службами регіональних прокуратур,
та матеріали, розміщені у вільному доступі в мережі Інтернет.

ГЕНЕРАЛЬНИЙ ПРОКУРОР ПРОЗВІТУВАВ НА ЗАСІДАННІ КОМІТЕТУ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ ПРО ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

Генеральний прокурор України Юрій Луценко виступив із доповіддю про діяльність органів прокуратури у 2018 році на засіданні Комітету Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності.

Так, Юрій Луценко поінформував про діяльність органів прокуратури у боротьбі з загальною кримінальною злочинністю. Він наголосив, що ефективна боротьба у цій сфері – ключ до порядку та стабільності в Україні.

Генеральний прокурор також поінформував про досягнення у сфері боротьби з корупцією, навівши статистику за два з половиною роки роботи. Водночас очільник відомства нагадав, що органи прокуратури мають доволі обмежені повноваження у сфері боротьби з корупцією серед чинних високопосадовців, оскільки розслідування таких кримінальних проваджень належить до компетенції Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та Національного антикорупційного бюро України.

Також Юрій Луценко наголосив, що пріоритетним напрямом роботи органів прокуратури і надалі є розслідування злочинів, вчинених колишніми високопосадовцями, та злочинів, вчинених під час Революції Гідності. Зокрема, він нагадав, що на завершальній стадії розгляду в судових інстанціях перебувають кримінальні провадження щодо колишніх міністра юстиції України, народного депутата України – голови комітету. Також тривають заочні судові розгляди щодо екс-міністра енергетики та вугільної промисловості України, колишнього міністра доходів і зборів України. На стадії ознайомлення з матеріалами кримінального провадження перебуває справа колишнього першого віце-прем'єр-міністра України. Доходить завершення досудове розслідування у кримінальному провадженні щодо екс-прем'єр-міністра України.

Стосовно внутрішньої реформи в органах прокуратури України Юрій Луценко наголосив, що важливим досягненням є відкритість системи, адже набір на вакантні посади в органах прокуратури здійснюється виключно за результатами відкритого конкурсу, й абсолютну більшість його переможців становлять люди з-поза системи. «Це чіткий сигнал про оновлення органів прокуратури України у центрі та на місцях», – зауважив Генпрокурор.

Юрій Луценко

Найголовніше досягнення минулого року – розділення функцій процесуального нагляду та представництва держави в судах і розслідування. Тільки завдяки такому розмежуванню підвищиться рівень дотримання прав людини, у тому числі підозрюваних та обвинувачених.

ПРО ПІДСУМКИ РОБОТИ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ У 2018 РОЦІ

Упродовж минулого року органами прокуратури вжито комплекс організаційних і практичних заходів, спрямованих на ефективне виконання функцій відповідно до законодавства з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави.

Зокрема, з огляду на початок діяльності Державного бюро розслідувань істотних змін зазнали структури Генеральної прокуратури України та регіональних прокуратур, де, відповідно, утворено Департамент та відділи організації і процесуального керівництва досудовим розслідуванням, яке здійснюється слідчими центрального апарату та територіальних управлінь ДБР.

Натомість у зв'язку із поступовим завершенням виконання органами прокуратури функції досудового розслідування **більше ніж удвічі скорочено кількість слідчих посад (із 738 до 322).**

Проведено всеукраїнську конференцію прокурорів, на якій обрано **двох членів Вищої ради правосуддя** та призначено члена Ради прокурорів України, а також із метою забезпечення належного функціонування органів прокурорського самоврядування та Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів затверджено зміни та доповнення до документів, прийнятих конференцією у 2017 році.

З метою забезпечення функціонування електронного документообігу в органах прокуратури в промислову експлуатацію впроваджено інформаційну систему «Система електронного документообігу органів прокуратури України».

Позитивні результати у протидії злочинності, досягнуті у співпраці з іншими правоохоронними органами

Загалом обліковано 487 133 кримінальні правопорушення, що на 7% менше, ніж у 2017 році. Знизився рівень їх вчинення з розрахунку на 10 тисяч населення (115 проти 123). Водночас **підвищився рівень розкриття кримінальних правопорушень** і становить 41%.

За належного процесуального керівництва прокурорів правоохоронці загалом розслідували більше ніж 2 мільйони кримінальних проваджень. Досудове розслідування завершено у кожному третьому провадженні (748 170), із них до суду з обвинувальними актами скеровано майже 131 тисячу проваджень.

З метою ефективного розслідування фактів порушення Збройними силами Російської Федерації, підконтрольними їм представниками терористичних організацій «ДНР» і «ЛНР» законів та звичаїв війни створено спільні прокурорсько-слідчі групи з працівників Генеральної прокуратури України, Національної поліції України та Служби безпеки України, які працюють безпосередньо в зоні проведення операції об'єднаних сил.

| Активізація протидії організованій злочинності

Загалом **знешкоджено 288 злочинних угруповань,** що на третину перевищує показник 2017 року, з них 41 – з міжрегіональними зв'язками та 22 – у бюджетній сфері. До суду направлено 318 обвинувальних актів та клопотань про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру стосовно 1429 учасників злочинних угруповань, які вчинили понад 2,5 тисячі злочинів.

Зокрема, знешкоджено злочинну організацію, до складу якої, серед іншого, входили колишні правоохоронці, які, удаючи ведення господарської діяльності, шляхом обману привласнили кошти 68 юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців на загальну суму понад 11 млн грн; озброєну банду, яка вчиняла напади на АЗС та приватні домоволодіння, і привласнила майно на суму понад 7 млн грн; озброєну банду, учасники якої впродовж 2015–2017 років на території міста Києва, Київської області та Республіки Молдова займалися викраденням і вбивством людей, вчиненням розбоїв і вимагань.

Судами з постановленням вироків розглянуто 128 кримінальних проваджень цієї категорії та з урахуванням чіткої позиції прокурорів **у 94% проваджень підтверджено ознаку вчинення злочину організованою групою.**

| Посилення прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність та досудове розслідування

Виявлено та внесено до Єдиного реєстру досудових розслідувань відомості про 8732 раніше не обліковані кримінальні правопорушення. Скасовано постанови слідчих про закриття 52 806 кримінальних проваджень, за результатами розслідування яких 1523 – скеровано до суду.

Під час здійснення прокурорського нагляду перевірено майже 96 тисяч оперативно-розшукових справ, порушених правоохоронними органами, та надано понад 19 тисяч письмових вказівок, спрямованих на попередження та виявлення злочинів, розшук осіб, які переховуються від слідства та суду.

| Ефективна реалізація слідчими органів прокуратури функції досудового розслідування у кримінальних провадженнях

Попри те, що термін виконання прокуратурою функції досудового розслідування у кримінальних провадженнях обмежений, у 2018 році слідчі органів прокуратури забезпечили ефективну її реалізацію. Із **розслідуваних 24 995 кримінальних проваджень досудове розслідування завершено у кожному третьому**. До суду скеровано майже 3,3 тисячі обвинувальних актів, кожен десятий – з угодами про примирення або визнання винуватості.

Так, предметом судового розгляду стали дії екс-голови правління НАК «Надра України», приватного нотаріуса Київського міського нотаріального округу

та директора ТОВ «Танталіт», які заволоділи державним майном – об'єктами комплексу відпочинку «Пуща-Водиця» в урочищі Межигір'я вартістю 540 млн грн; двох учасників злочинної організації під керівництвом Януковича В.Ф. та Курченка С.В., які заволоділи майном державних підприємств на понад 2 млрд грн; голови Бучанської міської ради, секретаря цієї ради, а також двох колишніх начальників відділу Держкомзему в місті Бучі, які упродовж 2002–2015 років незаконно передали у власність земельні ділянки лісового фонду загальною площею понад 80 га, завдавши державі збитків на майже 400 млн гривень.

У протидії корупції прокуратурою та іншими правоохоронними органами досягнуто значний прогрес

У 2018 році обліковано 9155 та скеровано до суду 3126 кримінальних проваджень про вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення.

Завдяки злагодженим діям слідчих правоохоронних органів та процесуальних керівників щодня до суду направляються обвинувальні акти щодо 7 корупціонерів. Майже кожне п'яте кримінальне провадження цієї категорії – про одержання неправомірної вигоди, половина – про привласнення, розтрату майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем.

Кримінальними корупційними правопорушеннями **завдано збитків на суму майже 5,5 млрд грн,** із них відшкодовано – **601,5 млн грн, накладено арешт** на майно на загальну суму **1,1 млрд грн, заявлено позовів – на 843 млн гривень.**

Завдяки принциповій позиції прокурорів судами з**асуджено 766 корупціонерів,** із них **53 особи – до покарання у виді позбавлення волі.**

Забезпечено також участь у розгляді судами більше 9 тисяч протоколів про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією. Внаслідок активної позиції прокурорів удвічі зросла кількість посадовців, притягнутих до адміністративної відповідальності – 4 853, зокрема майже 78% – за порушення вимог фінансового контролю.

За результатами розгляду внесених прокурорами близько 3,5 тисяч подань про усунення причин та умов, що сприяли вчиненню корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення або невиконання вимог Закону України «Про запобігання корупції» в інший спосіб, до відповідальності притягнуто 2078 службових осіб, із них звільнено – 107.

Вжиття військовими прокуратурами дієвих заходів щодо захисту територіальної цілісності держави в умовах збройного протистояння

Військові прокуратури направили до суду **2392 обвинувальні акти, з яких 93% – про військові злочини.**

У кримінальних провадженнях про злочини проти основ національної безпеки України, миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку Генеральною прокуратурою України від початку розслідування до кримінальної відповідальності притягнуто 115 осіб, у тому числі 68 громадян Російської Федерації, серед яких 21 високопосадовець. За вказаними фактами до суду скеровано 48 обвинувальних актів щодо 51 особи, із них 22 – громадяни РФ. За результатами їх розгляду засуджено 31 особу, серед яких 11 є громадянами РФ.

За участю прокурорів Головної військової прокуратури завершено спеціальний судовий розгляд кримінального провадження за обвинуваченням колишнього президента України Януковича В.Ф. у вчиненні державної зради та пособництва представникам влади та Збройних сил РФ у веденні агресивної війни проти України, що призвело до тяжких наслідків у вигляді порушення суверенітету і територіальної цілісності нашої держави, тимчасової окупації півострова Крим, а також заподіяння збитків державі Україна на загальну суму понад один трильйон гривень. Винного засуджено до 13 років позбавлення волі.

Генеральною прокуратурою України **сформовано та передано у відповідні органи влади та міжнародні інституції документальні докази російської агресії та фінансування тероризму** для доведення цих фактів у європейських судах.

З метою зміцнення обороноздатності держави ефективно застосовувалися представницькі повноваження. Судами задоволено позови військових прокурорів на суму майже 537 млн грн, а також забезпечено реальне виконання судових рішень на суму понад 1 млрд грн. Зокрема, повернуто та попереджено незаконне надання 8,4 тис. га земель оборони, у державну власність та в користування оборонного відомства передано: універсально-видовищний спортивний палац «Метеор» площею понад 27 тис. кв. м, вартість якого перевищує 15 млн грн; приміщення бомбосховища у місті Львові площею понад 1 тис. кв. м вартістю 3,7 млн грн; нежитлові приміщення в столиці площею майже 1,2 тис. кв. м вартістю близько 31 млн грн; адміністративні приміщення Західного управління капітального будівництва Міністерства оборони України в місті Луцьку загальною площею понад 1,7 тис. кв. м вартістю 12 млн грн; нерухоме майно площею понад 338 кв. м та земельні ділянки площею 0,3 га вартістю близько 29 млн грн, розташовані у військовому містечку в центральній історичній частині міста Львова.

| Захист інтересів громадян і держави в умовах тимчасової окупації Криму

Триває робота з розслідування злочинів проти основ національної безпеки, воєнних злочинів та злочинів проти людяності, щодо порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї, здійснення

переслідувань з боку представників правоохоронних органів Російської Федерації, вбивств і катувань. Здійснюється реагування на факти примусового переміщення жителів з території півострова і заселення його громадянами РФ, умисного знищення і привласнення майна, розтрати і привласнення національних цінностей на окупованій території.

Вагомим результатом є повідомлення про підозру 123 учасникам так званої самооборони Криму за фактом створення не передбачених законом воєнізованих або збройних формувань (ст. 260 КК України), яких оголошено в розшук. Матеріали щодо п'яти керівників, яких також притягнуто до відповідальності за ст. 110 КК України, скеровані до суду відповідно до процедури заочного засудження.

Статусу підозрюваної за українським законодавством 10 жовтня 2018 року набула Поклонська Н.В., яка, перебуваючи на посаді так званого прокурора Республіки Крим, вчинила порушення законів та звичаїв війни, заборонивши діяльність Меджлісу кримськотатарського народу, визнавши його в судовому порядку екстремістською організацією та затвердивши відповідно до КПК РФ обвинувальний висновок у кримінальній справі стосовно заступника голови Меджлісу Ахтема Чийгоза та ще п'яти кримських татар нібито за організацію масових заворушень і участь у них 26 лютого 2014 року біля будівлі Верховної Ради АР Крим. Також вона брала участь у злочинній організації, створеній службовими особами органів влади Російської Федерації з метою зміни меж території України, і організувала незаконне переслідування громадян України, у тому числі відомого українського режисера, письменника та громадського активіста Олега Сенцова.

Крім того, прокуратура Автономної Республіки Крим здійснює процесуальне керівництво у кримінальному провадженні за фактами порушення норм міжнародного гуманітарного права представниками Російської Федерації. Предметом судового розгляду в межах заочного засудження є понад 90 обвинувальних актів про злочини, пов'язані з окупацією півострова, з них 24 – скеровано торік. Уже винесено 9 вироків. Так, за результатами судового розгляду за вчинення кримінального правопорушення, передбаченого у ч. 1 ст. 111 КК України, до покарання у виді позбавлення волі строком на 12 років засуджено колишнього депутата Верховної Ради АР Крим.

Міжнародне співробітництво

У межах міжнародного співробітництва під час здійснення кримінального провадження Генеральна прокуратура України розглянула 2550 запитів про правову допомогу та перейняття кримінального провадження, з яких 825 – клопотання українських органів досудового розслідування та 1725 – доручення іноземних компетентних органів.

| Підтримання публічного обвинувачення

Прокурори взяли участь у розгляді судами усіх інстанцій майже 159 тисяч кримінальних проваджень. Публічне обвинувачення підтримано у розгляді понад **63 тисяч проваджень** із ухваленням вироків, у тому числі 1,9 тисячі – на підставі угод.

Завдяки принциповості працівників прокуратури змінено та скасовано незаконні судові рішення стосовно 7204 осіб в апеляційному порядку та стосовно 565 осіб – у касаційному.

| Діяльність ювенальних прокурорів

Ефективне розслідування кримінальних проваджень стосовно неповнолітніх, захист прав засуджених та ув'язнених підлітків забезпечили ювенальні прокурори. Загалом ними здійснювалося процесуальне керівництво у понад 6 тисячах кримінальних проваджень, майже 4 тисячі обвинувальних актів надіслано до суду.

Важливо, що внаслідок упровадження європейських підходів понад тисячу неповнолітніх, які вчинили злочини невеликої та середньої тяжкості, виведено з кримінального провадження на ранніх стадіях, а також шляхом широкого застосування альтернативних тюремному ув'язненню видів запобіжних заходів. **Лише до 6% притягнутих до кримінальної відповідальності підлітків застосовано запобіжний захід у виді тримання під вартою** (232 із 3980).

Генеральною прокуратурою України у співпраці з Міністерством юстиції України розроблено Національну стратегію реформування системи юстиції щодо неповнолітніх на період до 2021 року, яку в грудні схвалено Урядом. Також підписано спільний наказ «Про реалізацію пілотного проекту „Програма відновлення неповнолітніх, які є підозрюваними у вчиненні злочину"».

Наслідком гуманізації кримінального судочинства та чіткої позиції прокурорів стало **зменшення усемеро** порівняно з 2013 роком **кількості засуджених неповнолітніх, які перебувають у виховних колоніях** (з 890 до 117 осіб).

У результаті комплексного застосування функцій прокуратури щодо охорони дитинства прокурори припинили незаконне відчуження або використання майна 156 закладів освіти та оздоровниць загальною вартістю понад 36 млн грн, серед них – дитячий санаторій «Славутич» площею понад 6 тис. кв. м, Запорізький обласний дитячий протитуберкульозний санаторій, розташований на березі Азовського моря, площею близько 1 тис. кв. м, Центр творчості дітей та юнацтва міста Ірпеня загальною площею 776 кв. метрів.

| Нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах

Під час здійснення нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів приму-

сового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, прокурорами внесено понад 8 тисяч документів реагування на виявлені порушення, за результатами розгляду яких до відповідальності притягнуто більше 5 тисяч службовців. З ініціативи прокурорів звільнено 142 незаконно утримувані особи та приведено у відповідність 778 нормативних актів та актів індивідуальної дії.

| Представництво прокурорами інтересів держави в суді

Судами задоволено та добровільно відшкодовано позовів прокурорів на суму близько 18 млрд грн. Попереджено вибуття з державної власності коштів і майна на суму майже 504 млн грн. Площа повернутих земель та тих, незаконне надання яких попереджено, склала близько 69 тис. гектарів.

Реально виконано судових рішень за позовами відомства на суму майже 12 млрд грн. Зокрема, до державної власності повернуто майнові комплекси Христинівського, Уманського та Гребінківського елеваторів вартістю понад 171 млн грн; у столиці – нежитлові приміщення площею майже 1,4 тис. кв. м вартістю близько 22 млн грн, технічні приміщення фонтану «Хрещатик» площею майже 250 кв. м вартістю понад 3,4 млн грн, готель і ресторан «Феофанія» загальною площею 6,6 тис. кв. м вартістю понад 182 млн грн та об'єкт незавершеного будівництва – лабораторний комплекс площею понад 4 тис. кв. м вартістю 62 млн грн; нерухоме майно площею майже 1,8 тис. кв. м вартістю близько 12 млн грн у центрі міста Луцька.

| Робота за запитами та зверненнями, які надходять до органів прокуратури

Минулого року органами прокуратури **розглянуто понад 279 тисяч звернень,** із яких вирішено більше половини, у тому числі більше 8,3 тисячі – від народних депутатів України. За результатами вивчення доводів заявників задоволено понад 3 тисячі звернень. **На особистому прийомі прийнято майже 86 тисяч громадян,** у тому числі близько 10 тисяч громадян – керівниками прокуратур.

З метою виконання вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації» **прокурорами розглянуто 6,4 тисячі запитів,** із них 3,8 тисячі – із наданням запитуваної інформації.

До органів влади надіслано понад 2,5 тисячі інформацій про результати роботи органів прокуратури та забезпечено більше 63 тисяч виступів у засобах масової інформації.

Інформацію підготовлено
Департаментом забезпечення діяльності керівництва
Генеральної прокуратури України

ФЕДЕРАЛЬНЕ БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ США ВИСОКО ОЦІНИЛО РІВЕНЬ СПІВПРАЦІ З ГЕНЕРАЛЬНОЮ ПРОКУРАТУРОЮ УКРАЇНИ

Перший заступник Генерального прокурора Дмитро Сторожук вручив відзнаки Федерального бюро розслідувань США групі прокурорів Департаменту міжнародно-правового співробітництва Генеральної прокуратури України «за винятковий професіоналізм», продемонстрований під час спільної міжнародної операції з ліквідації кібермережі xDedic.

Коментуючи цю подію, Генеральний прокурор України Юрій Луценко наголосив, що «боротьба з транскордонною злочинністю з використанням міжнародних спільних слідчих груп доводить свою ефективність. Саме такий формат дав змогу швидко виявити, належним чином задокументувати та припинити діяльність міжнародного угруповання кіберзлочинців, яка завдала збитків бюджету Сполучених Штатів Америки на суму близько 70 млн дол. США».

Юрій Луценко

> Після успішного досвіду з ліквідації мережі «Аваланш», яка була визнана Європолом операцією року у 2016 році, припинення роботи маркетплейсу xDedic є черговим прикладом успішної співпраці українських правоохоронців з іноземними колегами.

Завдяки скоординованим зусиллям бельгійських, українських та американських правоохоронних органів завдано руйнівного удару по маркетплейсу, де здійснювалася незаконна торгівля зламаними комп'ютерними системами. Це є важливим сигналом для осіб, що вчиняють інші злочинні дії в Інтернеті, зокрема в Dark Web, про те, що вони не застраховані від кримінальних розслідувань і переслідувань. Підхід, застосований прокуратурою та поліцією низки країн до незаконного маркетплейсу, свідчить про важливість інтенсивного міжнародного співробітництва для вжиття успішних заходів у боротьбі з організованою злочинністю в темній мережі.

Довідково:

24 січня 2019 року міжнародна спільна слідча група, до складу якої входили прокурори Департаменту міжнародно-правового співробітництва Генеральної прокуратури України, працівники Національної поліції України, Федерального підрозділу боротьби з комп'ютерною злочинністю Бельгії (FCCU), за сприяння Європолу, Федерального бюро розслідувань США (FBI) та Служби внутрішніх доходів США (IRS) провела 14 обшуків на дев'яти локаціях в Україні.



За результатами слідчих дій вилучено комп'ютерне обладнання, важливі докази вчинення злочину, а також припинено діяльність кібермережі.

Обшуки проведено в межах розслідування кримінальних проваджень щодо незаконного маркетплейсу xDedic, на якому пропонувався для продажу доступ до десятків тисяч компрометованих (зламаних) серверів потерпілих (компаній та приватних осіб). Хакери оцінювали вартість доступу до однієї зламаної комп'ютерної системи у межах від шести до понад десяти тисяч доларів США. Зв'язатися із маркетплейсом можна було через домени в Інтернеті або Dark Web.

Федеральна прокуратура Бельгії розпочала розслідування щодо маркетплейсу xDedic у червні 2016 року. Згодом вона звернулася до слідчого судді у місті Мехелені з проханням розпочати судове розслідування за фактами злочинної організації, незаконного доступу і втручання у дані та роботу систем. На підставі ретельного аналізу змісту цих серверів бельгійськими спеціалістами за підтримки Європолу та Департаменту кіберполіції Національної поліції України ідентифіковано адміністраторів в Україні. Під час цього розслідування бельгійські та українські правоохоронні органи скоординували свої зусилля. На початку 2018 року Генеральна прокуратура України та Європол підписали Угоду про створення спільної слідчої групи.

Американське розслідування злочинної групи маркетплейсу xDedic здійснювала Прокуратура Середнього округу штату Флорида. Оскільки бельгійське та американське кримінальні розслідування мають спільні цілі та завдання, слідчі та прокурори цих країн розпочали тісно співпрацювати.

24 січня 2019 року маркетплейс xDedic став недоступний. Користувачі, які намагатимуться отримати доступ до домену xDedic, будуть перенаправлятися на урядову сторінку, на якій міститься пояснення, що маркетплейс перейшов в режим офлайн. Поліцейськими органами Німеччини було також надано допомогу у конфіскації та блокуванні доступу.

ЗВІТ РАДИ ПРОКУРОРІВ УКРАЇНИ ПРО ВИКОНАННЯ ЗАВДАНЬ ОРГАНІВ ПРОКУРОРСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ, СТАН ФІНАНСУВАННЯ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ

Установлений у законодавстві порядок фінансування та організаційного забезпечення діяльності прокуратури є одним із засобів забезпечення незалежності прокурора.

Проте окремі його положення містять оцінні та відсильні норми, що дає підставу органам державної влади не повною мірою забезпечувати необхідні умови функціонування прокуратури.

Фінансування відомства здійснюється у межах річної суми видатків, передбачених у Державному бюджеті України на поточний бюджетний період, яка не відповідає вимогам ст. 87 Закону України «Про прокуратуру» стосовно забезпечення повного і незалежного здійснення прокурорами повноважень.

Кількісний склад та структура органів прокуратури

Станом на 1 листопада 2018 року кількість працівників органів прокуратури становила 14 923 особи.

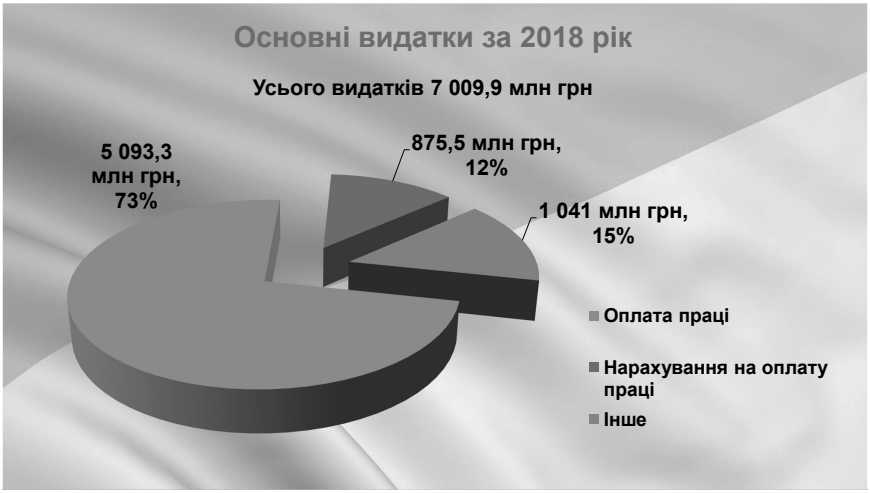


В органах прокуратури працюють 11 257 осіб: на посадах прокурорів – 8 741, на адміністративних та інших посадах у прокуратурі – 2 516.



| Стан фінансування

Протягом 2018 року органами прокуратури використано передбачені бюджетом кошти в сумі близько 7 млрд гривень. Із них на оплату праці прокурорів та відповідні податкові нарахування використано 85 відсотків передбачених коштів. Приблизно 1 млрд гривень спрямовано на інші видатки, необхідні для забезпечення функціонування прокуратури.



Зокрема, на повсякденні видатки організаційного забезпечення, необхідні для здійснення повноважень органів прокуратури (програмне забезпечення, зв'язок, поточні ремонти, стипендії кандидатам на посаду прокурора, реконструкції, канцелярію тощо) витрачено 392,9 млн гривень, комунальні платежі – 141 млн гривень, судовий збір та капітальні видатки – по 100 млн гривень; охорону, оргтехніку та паливо – по 50 млн гривень; утримання ЄРДР та відрядження – по 40 млн гривень.



У Державному бюджеті на 2019 рік передбачено фінансування органів прокуратури на рівні минулого року. У невеликому обсязі збільшено видатки на



оплату праці, відрядження, стипендії, соціальне забезпечення – усього приблизно на 100 млн гривень.

Для забезпечення формування заробітної плати прокурорів відповідно до норм законодавства та належних умов функціонування прокуратури Генеральна прокуратура України подає бюджетні запити з розрахунками, проведеними згідно з вимогами Закону України «Про прокуратуру». Наприклад, на оплату праці у 2019 році за запитом необхідні кошти в сумі 8,7 млрд гривень, тоді як фактично виділено 5,2 млрд гривень. Найменше, у межах від 16% до 33%, передбачено витрат на товари та послуги, капітальні видатки, соціальне забезпечення та стипендії; на рівні 59% залишається забезпечення на оплату праці прокурорів. Наведені показники обчислені з урахуванням вимог ст. 81 Закону України «Про прокуратуру».

| Заробітна плата

У зв'язку з тим, що відповідно до пункту 26 Прикінцевих та перехідних положень Бюджетного кодексу України обмежено формування заробітної плати прокурорів згідно зі ст. 81 Закону України «Про прокуратуру», Рада прокурорів України звернулася до народних депутатів України як суб'єктів права на конституційне подання у визначений законом спосіб ініціювати звернення до Конституційного Суду України щодо невідповідності Конституції України норм Бюджетного кодексу України. Зазначену ініціативу підтримано, конституційне подання підписано 50 народними депутатами. Як наслідок – Конституційний Суд України відкрив провадження у справі, розгляд якої триває.

| Депреміювання

З огляду на значний відсоток, який становить премія у заробітній платі прокурора у зв'язку з тимчасовою невідповідністю формування заробітної плати вимогам Закону України «Про прокуратуру», необхідно дотримуватися виваженого підходу до застосування системи депреміювання прокурорів та об'єктивності у прийнятті відповідних рішень.

Рада прокурорів України постійно наголошує на тому, що застосування системи депреміювання прокурорів не повинно сприйматися керівниками регіональних прокуратур як єдиний можливий та найбільш дієвий важіль впливу на підлеглих.

Крім того, керівникам регіональних прокуратур, якщо рівень преміювання працівників у відповідних областях є нижчим за середньодержавний, Рада прокурорів України запропонувала переглянути встановлену систему преміювання.

Стан організаційного забезпечення

Генеральна прокуратура України та керівники регіональних прокуратур вживають заходів стосовно підвищення рівня фінансового забезпечення потреб прокурора, пов'язаних з його професійною діяльністю.

Так, протягом 2017–2018 років здійснено придбання будівлі для Прокуратури Луганської області, проведено сім реконструкцій, 29 капітальних ремонтів, 207 поточних ремонтів адміністративних будівель органів прокуратури, закуплено 37 автомобілів.

Регіональним прокуратурам із центрального апарату передано на баланс 16 автомобілів з пробігом та 27 нових транспортних засобів.

Здійснюється державна реєстрація речових прав на нерухоме майно. Так, з початку 2017 року по теперішній час зареєстровано 20 об'єктів нерухомості. Регіональні прокуратури проводять процедуру внесення записів до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно щодо об'єктів, які належать органам прокуратури та обліковуються на балансі регіональних прокуратур. Протягом двох років оформлено право постійного користування на 27 земельних ділянок.

Пенсійне забезпечення

Рада прокурорів України проводить роботу щодо належного пенсійного забезпечення працівників органів прокуратури, зокрема неодноразово зверталась з цього питання безпосередньо до Кабінету Міністрів України, профільного міністерства та Генеральної прокуратури України.

Умови та порядок перерахунку пенсій працівникам прокуратури визначаються Кабінетом Міністрів України. На жаль, за чотири роки питання стосовно перерахунку пенсій працівникам прокуратури не вирішено, хоча неодноразово порушувалось перед Урядом України.

Крім того, Міністерство соціальної політики України розробило проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо перерахунку пенсій осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», але на розгляд Верховної Ради України документ не внесено. Рада прокурорів України спрямувала до Мінсоцполітики пропозиції включити до цього законопроекту питання про призначення прокурорам пенсії за вислугою років, перерахунку пенсій пенсіонерам органів прокуратури з урахуванням підвищення заробітної плати, а також щодо одноразової грошової допомоги при звільненні.

З початком діяльності Державного бюро розслідувань слідчі органів прокуратури та слідчі, які перебувають на пенсії, втрачають низку гарантій, передбачених у Законі України «Про прокуратуру», в тому числі на призначення та перерахунок уже призначених пенсій. Усунути вказану законодавчу прогали-

ну можна шляхом прийняття Закону України «Про внесення змін до пункту 5 розділу XIII „Перехідні положення" Закону України „Про прокуратуру" щодо пенсійного забезпечення слідчих органів прокуратури» (законопроект № 6612 від 21 червня 2017 року).

У зв'язку з викладеним Рада прокурорів України звернулася до Верховної Ради України з пропозицією сприяти у вирішенні окреслених питань і рекомендувати Кабінету Міністрів України визначити умови та порядок перерахунку призначених пенсій працівникам прокуратури; забезпечити невідкладну підготовку та внесення на розгляд Верховної Ради України проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо перерахунку пенсій осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», а також забезпечити прийняття законопроекту щодо пенсійного забезпечення слідчих органів прокуратури, реєстр. № 6612 від 21 червня 2017 року. Зазначені пропозиції розглянуто у Комітеті з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення Верховної Ради України та 21 листопада 2018 року Кабінету Міністрів України та профільному Комітету Верховної Ради надані відповідні рекомендації.

Безоплатне медичне обслуговування у державних закладах охорони здоров'я

Стан медичного обслуговування прокурорів і членів їх сімей потребує суттєвого покращення та вжиття додаткових дієвих заходів. На початок вивчення цього питання жодною регіональною прокуратурою угоди (договори) із державними закладами охорони здоров'я на поточне медичне обслуговування прокурорів і членів їх сімей не укладались. Кошти на вказані витрати у кошторисах регіональних прокуратур не передбачались.

Орган прокурорського самоврядування орієнтував керівників регіональних прокуратур та Генеральну прокуратуру України на включення до своїх кошторисів видатків на медичне обслуговування для реалізації цього права на засадах єдності системи прокуратури.

Заборона незаконного впливу, тиску чи втручання у здійснення повноважень прокурора

За результатами роботи на напрямі поновлення прав прокурора та захисту від незаконного впливу, тиску чи втручання у здійснення повноважень Рада прокурорів захистила інтереси десяти прокурорів, з них: шістьох – шляхом відмови у наданні рекомендації на звільнення, двох прокурорів за втручання Ради поновлено на посаді, у решті випадків урегульовано конфлікт та залишено на посаді й поновлено право на службове житло.

На цей час Рада прокурорів України розробляє та планує впровадити Порядок розгляду повідомлень про загрозу незалежності прокурора, яким визначатиметься порядок та наслідки розгляду відповідних повідомлень, дії щодо усунення причин та умов, що сприяли порушенню заборони незаконного впливу, тиску чи втручання у здійснення повноважень прокурора. Документ передано міжнародним експертам для вивчення.

| Особиста безпека прокурора, членів його сім'ї

Рада прокурорів України ініціювала питання про належне фінансування регіональних прокуратур на забезпечення фізичної безпеки прокурорів. Так, у 2018 році на охорону використано 56,6 млн гривень, що на 20 млн гривень більше порівняно з попереднім роком.

Водночас розпорядники коштів у межах затвердженого кошторису самостійно визначають та здійснюють матеріально-технічне забезпечення, у тому числі на охорону місцевих прокуратур. Позитивні результати на вказаному напрямі окремими прокуратурами досягнуто.

| Зміцнення незалежності прокурорів, захисту від втручання в їх діяльність

В органах прокуратури забезпечено особливий порядок призначення та звільнення з посади прокурора, призначення та звільнення прокурорів з адміністративних посад, притягнення до дисциплінарної відповідальності.

З метою реалізації гарантій прозорості і незалежності функціонування органів прокуратури, забезпечення справедливого і неупередженого вирішення питань добору висококопрофесійних кадрів рішенням Ради прокурорів України від 31 жовтня 2017 року № 36 затверджено критерії оцінювання прокурорів при вирішенні питань внесення рекомендації про призначення на вакантні адміністративні посади. Вказані критерії розроблено Радою з урахуванням пропозицій Національної академії прокуратури України, провідних наукових та навчальних закладів, а також рекомендацій експертів Ради Європи.

Крім того, для забезпечення об'єктивного розгляду питань цієї категорії на засідання Ради прокурорів України запрошуються кандидати на відповідні посади для проведення з ними співбесід.

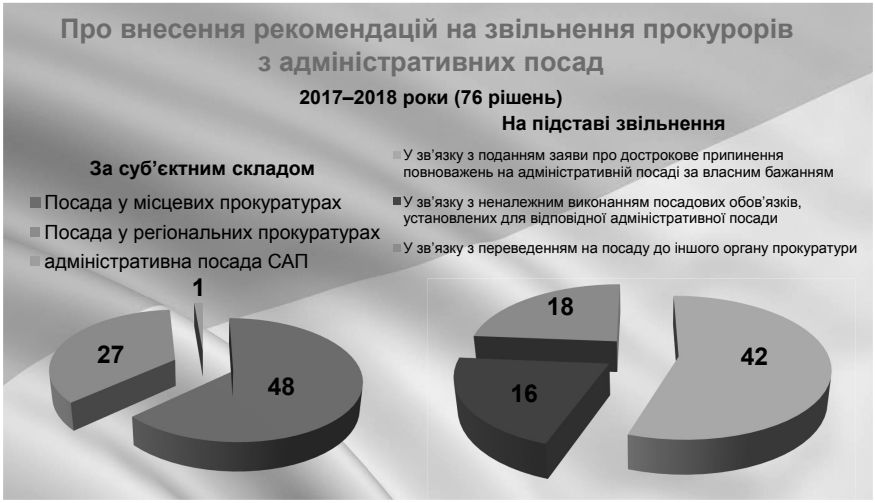
Відтоді як Рада прокурорів України розпочала свою роботу, розглянуто 95 матеріалів щодо внесення рекомендації про призначення прокурорів на адміністративні посади.

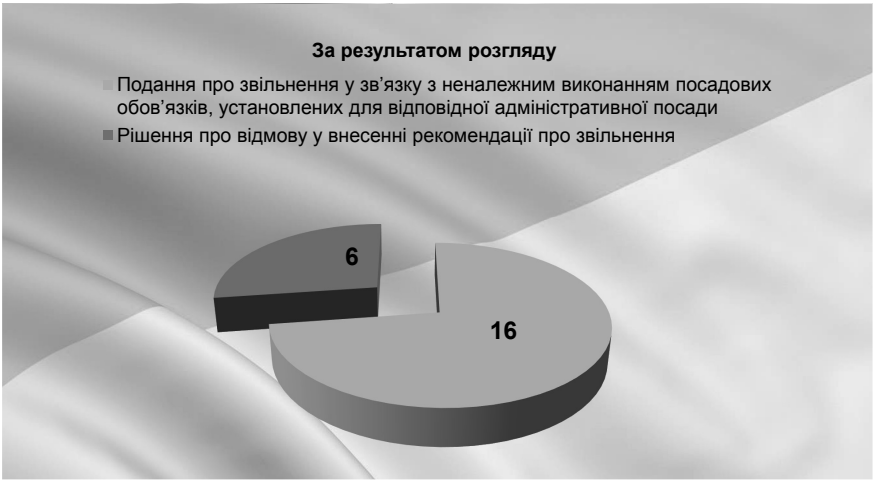
За результатами розгляду відповідних матеріалів прийнято 61 рішення щодо внесення рекомендації про призначення прокурорів на адміністративні посади та 34 рішення про відмову у внесенні такої рекомендації.



Також розглянуто 76 матеріалів щодо внесення рекомендації про звільнення прокурора з адміністративної посади, з яких 42 – у зв'язку з поданням заяви за власним бажанням, 16 – через неналежне виконання посадових обов'язків та 18 – у зв'язку з переведенням на посаду до іншого органу прокуратури.

Водночас за наслідками розгляду 16 подань про звільнення прокурора з адміністративної посади у зв'язку з неналежним виконанням посадових обов'язків Радою прокурорів України прийнято рішення про відмову у шести випадках, тобто не встановлено підстави для звільнення у відповідному поданні керівника регіональної прокуратури.





Також слід зазначити, що з прокурорів, звільнених з адміністративних посад на підставі наданих рекомендацій, майже усі залишились працювати в органах прокуратури, в тому числі майже третину призначено на інші адміністративні посади.

Робота над законопроектами

У полі зору органу прокурорського самоврядування перебуває і законотворча діяльність, що стосується питань внутрішньої діяльності органів прокуратури. З цією метою здійснюється постійний моніторинг та опрацювання законопроектів, що зареєстровані у Верховній Раді України. Представники Ради прокурорів України беруть участь у засіданнях профільних комітетів під час їх обговорення, ознайомлюючи депутатів з обґрунтованими пропозиціями прокурорської спільноти.

Наприклад, з метою забезпечення ефективної прокурорської діяльності нагальною необхідністю є оптимізація структури відомства.

Низку проблемних організаційних питань можна врегулювати шляхом скасування Додатка до Закону України «Про прокуратуру» та надання Генеральному прокурору повноважень самостійно визначати перелік і територіальну юрисдикцію місцевих прокуратур. Зокрема, керівники регіональних прокуратур надали пропозиції щодо зміни територіальної юрисдикції прокуратур та запропонували збільшити кількість місцевих прокуратур з 177 до 275, тобто на 55%.

На розгляді Верховної Ради України перебуває законопроект «Про внесення змін до Закону України „Про прокуратуру"», згідно з яким пропонується наділити Генерального прокурора правом самостійно визначати перелік і те-

риторіальну юрисдикцію місцевих прокуратур та вилучити чинну вимогу щодо їх визначення у Додатку до Закону України «Про прокуратуру».

Рада прокурорів звернулась з обґрунтованими рекомендаціями до профільного Комітету Верховної Ради України та народних депутатів з проханням якнайшвидше розглянути вказаний законопроект.

Класні чини в органах прокуратури як забезпечення принципу єдності статусу прокурора та стану незалежності

Окрім цього, на доопрацюванні профільним Комітетом Верховної Ради України перебуває законопроект № 5177, згідно з яким передбачено зміни до Закону України «Про прокуратуру». За умови внесення відповідних змін дія норм Закону України «Про прокуратуру» 1991 року стосовно класних чинів продовжиться щодо всіх прокурорів.

За ініціативи Ради прокурорів Генеральна прокуратура України звернулася до голови Верховної Ради України та голови Комітету з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності Верховної Ради України з питанням прискорення розгляду цього законопроекту.

Зазначене обумовлено надходженням до Ради прокурорів України численних звернень працівників органів прокуратури України стосовно того, що скасування присвоєння класних чинів суттєво впливає на стимулювання праці, професійного росту і розвитку, розмір винагороди за виконану роботу і загальний дохід, а також порушує один із основоположних принципів прокуратури – принцип єдності статусу прокурорів (пункт 2 ч. 5 ст. 7 Закону України «Про прокуратуру»), що є складовою засади єдності системи прокуратури загалом.

Стан розгляду звернень, запитів Радою прокурорів та документообіг

Загалом упродовж 2017–2018 років Радою прокурорів України розглянуто понад 160 звернень, серед них: з кадрових питань, з питань матеріального, соціального та пенсійного забезпечення працівників органів прокуратури, загрози незалежності тощо.

Розглянуто та опрацьовано близько 3 тисяч документів.

У звіті Ради прокурорів України наведено лише окремі аспекти та результати її роботи, спрямовані на вирішення внутрішніх питань діяльності прокуратури та виконання завдань прокурорського самоврядування.

Водночас варто наголосити, що кожний прокурор має долучитися до спільного удосконалення організаційної діяльності прокуратури та захисту своїх прав. Саме за активної участі всіх прокурорів Рада матиме можливість результативно та оперативно виконувати завдання прокурорського самоврядування, ефективно відстоювати інтереси нашої спільноти.



Віталій Грушковський
голова
Кваліфікаційно-дисциплінарної
комісії прокурорів

ПІДСУМКИ РОБОТИ КВАЛІФІКАЦІЙНО-ДИСЦИПЛІНАРНОЇ КОМІСІЇ ПРОКУРОРІВ ТА ЇЇ СЕКРЕТАРІАТУ ЗА 2018 РІК

Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів (Комісія) на підсумковому засіданні обговорила результати роботи Комісії та її Секретаріату за 2018 рік.

Членами Комісії та її Секретаріатом опрацьовано майже **30 тисяч документів (29 288), а саме: 1162 звернення фізичних та юридичних осіб, 53 депутатські звернення, 117 інформаційних запитів.**



Загальна кількість опрацьованих Комісією та її Секретаріатом документів

Минулого року Комісією проведено 70 засідань, на яких розглянуто понад півтисячі питань порядку денного (584) та прийнято більше дев'яти сотень рішень (945).

Комісією прийнято **важливі внутрішні документи:** Порядок підготовки до проведення засідання Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів (рішення від 31 січня 2018 року № 43п-18) та Порядок проведення засідання Комісії (рішення від 10 липня 2018 року № 273п-18).

Удосконалено процедури добору кандидатів на посаду прокурора місцевої прокуратури та переведення до органу прокуратури вищого рівня. З цією метою Комісією прийнято відповідні рішення, зокрема:



Засідання Комісії

– від 14 червня 2018 року № 83дк-18 «Про **внесення змін до Положення про порядок розгляду питань та підготовки матеріалів щодо проведення добору кандидатів на вакантну (тимчасово вакантну) посаду прокурора місцевої прокуратури,** затвердженого рішенням Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів від 7 червня 2017 року № 63п-17»;

– від 18 вересня 2018 року № 226дк-18, яким затверджено нову редакцію **Положення про порядок складання кандидатами на посаду прокурора кваліфікаційного іспиту та методику його оцінювання**;

– від 25 вересня 2018 року № 231дк-18 «Про затвердження **профілю посади прокурора місцевої прокуратури**»;

– від 17 жовтня 2018 року № 241пп-18 «Про затвердження **Порядку проведення конкурсу для зайняття вакантної або тимчасово вакантної посади прокурора в порядку переведення до органу прокуратури вищого рівня**»;

– від 24 жовтня 2018 року № 242 дк-18 «Про затвердження **методики проведення тесту щодо перевірки рівня аналітичних здібностей кандидатів на посаду прокурора місцевої прокуратури** та форми відомості про результати анонімного тестування аналітичних здібностей» та інші.

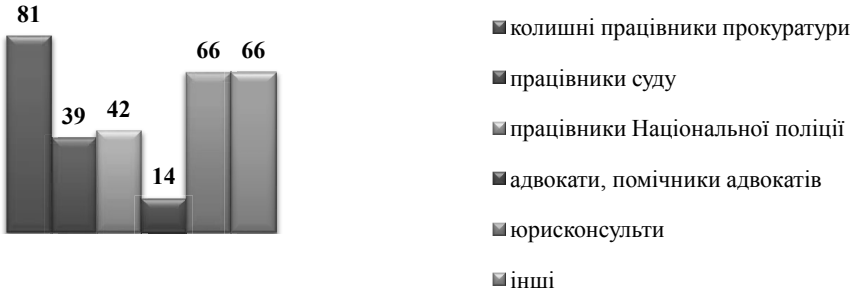
У межах процедури добору, оголошеного Комісією у 2017 році, Секретаріатом Комісії підготовлено і забезпечено направлення близько **2500 запитів різним державним органам, до компетенції яких належить питання спеціальної перевірки.**

Після завершення процедури спеціальної перевірки згідно з рішеннями Комісії від 28 лютого 2018 року № 31дк-18, від 15 березня 2018 року № 32дк-18, від 22 березня 2018 року № 33дк-18, від 27 березня 2018 року № 36дк-18, від 2 квітня 2018 року № 37дк-18, від 4 квітня 2018 року № 41дк-18, від 5 квітня 2018 року № 42дк-18 **до резерву на заміщення вакантних посад прокурорів було зараховано загалом 308 осіб,** яких направлено для проходження спеціальної підготовки до Національної академії прокуратури України.

16 квітня 2018 року кандидати на посаду прокурора місцевої прокуратури розпочали спеціальну підготовку в Національній академії прокуратури України.

Згідно з ч. 1 ст. 33 Закону України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII «Про прокуратуру» (Закон) спеціальна підготовка має на меті отримання кандидатами знань та навичок практичної діяльності на посаді прокурора,

Склад кандидатів на посаду прокурора (І добір)



складання процесуальних документів, вивчення правил прокурорської етики.

Станом на кінець 2018 року в Національній академії прокуратури України **проходили спеціальну підготовку 248 кандидатів на посаду прокурора місцевої прокуратури.**

Рішенням Комісії від 14 червня 2018 року № 85дк-18 **оголошено черговий добір** кандидатів на посаду прокурора місцевої прокуратури **у кількості 350 осіб.**

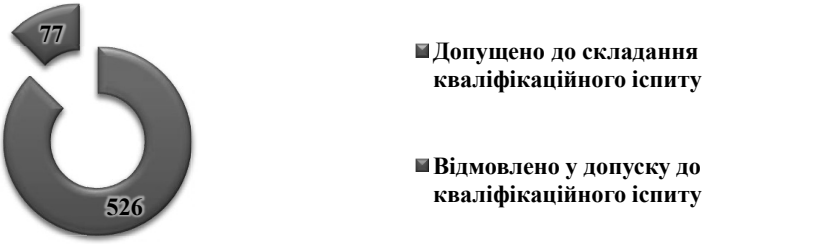
Секретаріатом Комісії забезпечено прийом документів від 603 осіб.

526 кандидатів допущено до складання кваліфікаційного іспиту.

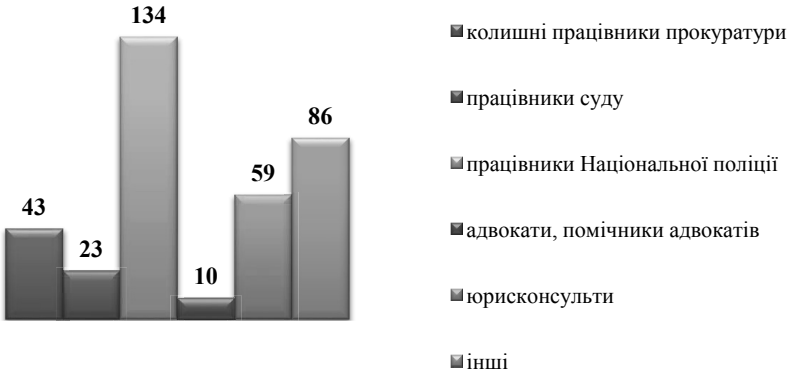
428 кандидатів взяли участь в **анонімному тестуванні та виконанні практичного завдання,** яке проводилося з 1 по 9 жовтня 2018 року.

За сприяння Ради Європи 7–8 листопада 2018 року відбувся останній етап кваліфікаційного іспиту – **анонімне тестування з метою перевірки рівня аналітичних здібностей кандидатів на посаду прокурора місцевої прокуратури.**

Рішенням Комісії від 21 листопада 2018 року № 266дк-18 **затверджено результати кваліфікаційного іспиту та список кандидатів, які успішно його склали, із 355 осіб.**



Склад кандидатів на посаду прокурора (II добір)



Відповідно до вимог ст. 32 Закону на цей час **забезпечується організація проведення спеціальної перевірки кандидатів на посаду прокурора,** які успішно склали кваліфікаційний іспит.

Іншим важливим напрямом роботи Комісії є **переведення прокурорів до органу прокуратури вищого рівня.** Процедура здійснюється **за результатами конкурсу,** порядок проведення якого визначається Комісією (рішення від 17 жовтня 2018 року № 241пп-18).

Конкурс включає в себе оцінку професійного рівня, досвіду, морально-ділових якостей прокурора та перевірку його готовності до здійснення повноважень в іншому органі прокуратури, у тому числі вищого рівня.

Рішеннями Комісії від 27 березня 2018 року № 35пп-18, від 2 квітня 2018 року № 40пп-18, від 25 квітня 2018 року № 48пп-18, від 10 липня 2018 року № 91пп-18, від 25 липня 2018 року № 94пп-18, від 5 вересня 2018 року № 139пп-18, від 24 жовтня 2018 року № 246пп-18, від 21 листопада 2018 року № 265пп-18 та від 20 грудня 2018 року № 321пп-18 **оголошено конкурси для зайняття вакантних (тимчасово вакантних) посад прокурора в порядку переведення до органу прокуратури вищого рівня: на 23 посади в Генеральній прокуратурі України та 186 посад у регіональних прокуратурах.**

За результатами дев'яти конкурсів Комісією **минулого року внесено подань про призначення на посади: 15 – Генеральному прокурору України та 86 – керівникам регіональних прокуратур.**

Вагомою частиною роботи Комісії є здійснення дисциплінарного провадження.

Прокурорам, стосовно яких розглядається дисциплінарна скарга, надано **права та гарантії** у поданні доказів, відстоюванні своєї позиції на засіданнях Комісії тощо.



Кількість зареєстрованих дисциплінарних скарг

За результатами перевірок відомостей про наявність підстав для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності складено **274 висновки про наявність (відсутність) дисциплінарного проступку прокурора.**

Комісія **постійно працює над удосконаленням дисциплінарної процедури** з метою формування **однакового застосування підстав** для притягнення прокурорів до відповідальності, що є запорукою **сталої практики**, а отже, й **дотримання принципу правової визначеності як складової принципу верховенства права.**

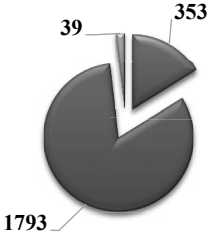
Рішенням Комісії від 12 липня 2017 року № 183п-17 затверджено **Положення про автоматизовану систему розподілу дисциплінарних скарг,** яке визначає порядок функціонування цієї системи.

Крім того, у 2018 році до **Комісії надійшло 17 листів щодо внесення подань про звільнення прокурорів з посад поза межами дисциплінарного провадження,** за результатами розгляду яких прийнято 5 рішень – про внесення таких подань, 8 рішень – про відмову в їх внесенні та 3 листи залишено без розгляду.

Однією з важливих гарантій прав прокурорів та інших осіб у дисциплінарному провадженні та під час вирішення Комісією інших питань є можливість оскарження рішень Комісії.

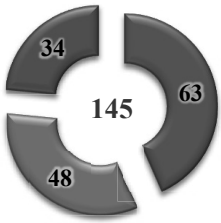
Так, у частині 2 ст. 32 Закону визначено випадки для оскарження актів, дій і бездіяльності Комісії та її посадових осіб. Зокрема, до суду може бути оскаржено рішення Комісії **про відмову в зарахуванні кандидата на посаду прокурора місцевої прокуратури до резерву** на заміщення вакантних посад прокурорів.

Крім того, передбачено право прокурора оскаржити рішення, прийняте за результатами дисциплінарного провадження, до адміністративного суду або до Вищої ради правосуддя (ВРП), а також право особи, яка подала дисциплінарну скаргу про вчинення прокурором дисциплінарного проступку, **оскаржи-**



Результати вирішення питання про відкриття дисциплінарного провадження

Накладено дисциплінарних стягнень у виді:



- **догани**
- **заборони на строк до одного року на переведення до органу прокуратури вищого рівня чи на призначення на вищу посаду в органі прокуратури, в якому прокурор обіймає посаду**
- **звільнення з посади в органах прокуратури**

ти рішення Комісії до ВРП за наявності дозволу Комісії на таке оскарження (ч. 1 ст. 50, ч. 10 ст. 78 Закону).

Судами розглянуто 71 позов щодо оскарження рішень Комісії та **49 позовів** щодо оскарження рішень членів Комісії про відмову у відкритті дисциплінарних проваджень.

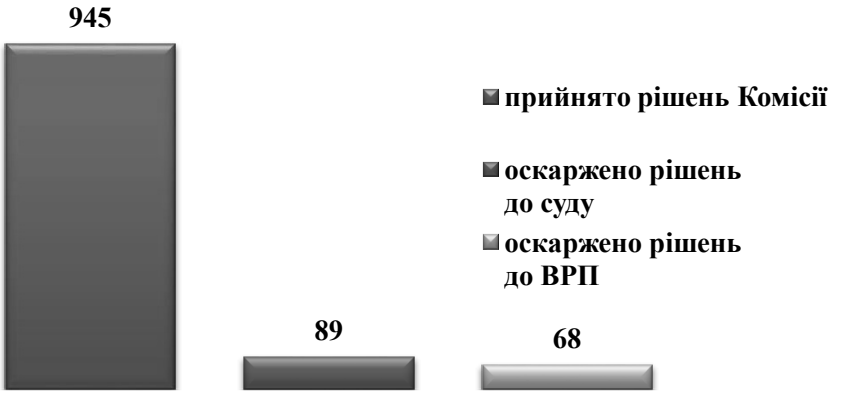
За результатами розгляду судами позовів про оскарження рішень членів Комісії відмовлено у задоволенні 3 позовів, у 11 справах провадження закрито, 5 позовів повернуто позивачу, 2 позови залишено без розгляду, у відкритті проваджень відмовлено за 28 позовними заявами.

На розгляді в судах залишалося 20 позовів щодо оскарження рішень Комісії та 2 позови щодо оскарження рішень членів Комісії про відмову у відкритті дисциплінарних проваджень.

Розглянувши справи про оскарження рішень Комісії, **Велика Палата Верховного Суду сформулювала низку правових позицій:**

1. Європейський суд з прав людини неодноразово наголошував, що право на доступ до суду, закріплене у ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, не є абсолютним: воно може підлягати дозволеним за змістом обмеженням, зокрема щодо умов прийнятності скарг. Такі обмеження не можуть зашкоджувати самій суті права доступу до суду, мають переслідувати легітимну мету, а також має бути обґрунтована пропорційність між застосованими засобами та поставленою метою (пункт 33 рішення від 21 грудня 2010 року у справі «Перетяка та Шереметьєв проти України»)… **Стосовно права на оскарження рішень про відмову у відкритті дисциплінарного провадження щодо прокурора, то відсутність його регламентації у національному праві є розумним обмеженням у процедурі дисциплінарної відповідальності**

Співвідношення прийнятих та оскаржених рішень Комісії (всього)



прокурора, покликаним не перевантажувати судову систему за умови, якщо чинне законодавство передбачає конкретні способи захисту прав та інтересів зацікавленої особи (постанова Великої Палати Верховного Суду від 29 березня 2018 року у справі № 9901/374/18).

2. Стосовно права інших осіб на оскарження рішень про закриття дисциплінарного провадження щодо прокурора, то відсутність його регламентації в національному праві **є розумним обмеженням у процедурі дисциплінарної відповідальності прокурора,** покликаним не перевантажувати судову систему за умови, якщо чинне законодавство передбачає конкретні способи захисту прав та інтересів зацікавленої особи.

Особа, яка подала дисциплінарну скаргу про вчинення прокурором дисциплінарного проступку, **має право оскаржити рішення Комісії до Вищої ради правосуддя за наявності дозволу Комісії на таке оскарження** (ч. 10 ст. 78 Закону України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII «Про прокуратуру»).

З огляду на зазначене стверджування особою, яка подала дисциплінарну скаргу, про порушення Комісією її суб'єктивних прав унаслідок закриття дисциплінарного провадження та незастосування до прокурора заходів дисциплінарного впливу, **не можна вважати обґрунтованими й такими, що дійсно порушують індивідуальні охоронювані законом права та/або інтереси позивача** (постанова Великої Палати Верховного Суду від 30 жовтня 2018 року у справі № 807/20/18).

3. Повноваження стосовно здійснення контролю та перевірки декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, незалежно від посади, яку займає така особа, віднесені до виключ-

ної компетенції Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК) і повинно відбуватися у порядку, визначеному в Законі України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII «Про запобігання корупції».

… КДКП не наділена повноваженнями стосовно перевірки достовірності даних у декларації, а також відшукання та оцінки доказів щодо розміру отриманих доходів, джерел їх отримання та періодичності отримання, що істотно впливає на висновок наявності чи відсутності у діях прокурора порушень вимог декларування. Крім того, за таких обставин вбачається, що Комісія, не маючи відповідних повноважень, перебирає на себе функції НАЗК, спеціального органу, який створений виключно для контролю та перевірки декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та прийняття відповідного рішення за результатами такої перевірки (постанова Великої Палати Верховного Суду від 2 жовтня 2018 року у справі № 800/433/17).

4. Незважаючи на те, що на посаду секретаря судового засідання призначаються особи, які мають вищу освіту за спеціальністю «Правознавство» за освітньо-кваліфікаційним рівнем молодшого спеціаліста, **робота на посаді секретаря судового засідання з моменту здобуття особою вищої юридичної освіти за освітньо-кваліфікаційним рівнем спеціаліста або магістра підлягає зарахуванню до стажу роботи в галузі права** (постанова Великої Палати Верховного Суду від 21 серпня 2018 року у справі № 800/540/17).

5. Ліквідація структурного підрозділу юридичної особи зі створенням чи без створення іншого структурного підрозділу не є ліквідацією або реорганізацією юридичної особи, а **свідчить лише про зміну внутрішньої (організаційної) структури юридичної особи. На відміну від ліквідації чи реорганізації юридичної особи ця обставина може бути підставою для звільнення працівників цього структурного підрозділу згідно з пунктом 1 ч. 1 ст. 40 Кодексу законів**





Участь у регіональних семінарах, організованих за підтримки Консультативної місії ЄС



Круглий стіл «Реформа прокуратури України: прогрес, проблеми та шляхи вперед», місто Страсбург (Франція)

про працю України (КЗпП України) виключно з підстав скорочення чисельності або штату працівників у зв'язку з такими змінами за умови дотримання власником вимог ч. 2 ст. 40, ст.ст. 42, 43, 49-2 КЗпП України (постанова Великої Палати Верховного Суду від 18 вересня 2018 року у справі № 800/538/17).

Минулого року продовжено співробітництво з міжнародними організаціями з метою вивчення і впровадження **найкращих міжнародних та європейських досвіду і практики,** що стосуються компетенції Комісії.

Члени Комісії та працівники її Секретаріату 30 серпня, 21 вересня, 19 жовтня та 9 листопада 2018 року взяли участь у регіональних семінарах **«Проблемні питання діяльності та взаємодії Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів з органами прокуратури»,** організованих за підтримки Консультативної місії Європейського Союзу.

Крім того, 17 грудня 2018 року члени Комісії взяли участь в роботі **круглого столу «Реформа прокуратури України: прогрес, проблеми та шляхи вперед»,** організованого Радою Європи в місті Стразбурзі (Франція), з представниками Ради Європи: Венеціанської комісії, GRECO та інших організацій.

Одними з основоположних принципів у роботі Комісії є відкритість та гласність.

За підтримки Європейського Союзу створено та в грудні 2018 року **впроваджено у роботу оновлений офіційний веб-сайт Комісії,** на якому створено такі розділи, як «Про комісію», «Засідання комісії», «Рішення комісії» та інші.

Підсумовуючи викладене, слід зауважити, що минулого року **Комісія та її Секретаріат загалом впоралися із поставленим завданням** щодо подальшого **інституційного утвердження нового, колегіального органу кадрового забезпечення прокурорської діяльності.**

КОМІСІЄЮ З ОЦІНКИ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ ОЦІНЕНО СТАН ВИКОНАННЯ ЗАХОДІВ, ПЕРЕДБАЧЕНИХ АНТИКОРУПЦІЙНОЮ ПРОГРАМОЮ ГЕНЕРАЛЬНОЇ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ НА 2018 РІК

З метою виконання Закону України «Про запобігання корупції», антикорупційної програми Генеральної прокуратури України на 2018 рік, затвердженої наказом Генеральної прокуратури України від 28 лютого 2018 року № 36, погодженої рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 5 квітня 2018 року № 167, Комісією з оцінки корупційних ризиків у діяльності органів прокуратури (Комісія) проведено оцінку результатів виконання заходів, передбачених антикорупційною програмою.

У цій програмі визначено засади загальної відомчої політики щодо запобігання та протидії корупційним і пов'язаним із корупцією правопорушенням на рік, заходи з їх реалізації.

Зокрема, Генеральною прокуратурою України вжито заходів щодо удосконалення процесу добору, навчання та виховання кадрів, захисту працівників прокуратури, забезпечення якісного нормативного регулювання діяльності органів прокуратури на основних напрямах прокурорсько-слідчої діяльності.

На підставі проведених Комісією оцінки та моніторингу стану виконання заходів, спрямованих на мінімізацію корупційних ризиків, визначених у додатку до антикорупційної програми, встановлено, що впродовж 2018 року:

– виконано 30 заходів, або 75%;

– не виконано 10 заходів, або 25%.

Відповідно до антикорупційної програми в частині реалізації загальної відомчої політики Генеральна прокуратура України у взаємодії із Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів, Радою прокурорів України здійснила низку організаційно-практичних заходів, спрямованих на удосконалення роботи з добору кадрів, підвищення кваліфікації та професійного рівня працівників органів прокуратури.

Для виконання завдань, передбачених антикорупційною програмою, розроблено пропозиції щодо удосконалення законодавства та створення умов для мінімізації ідентифікованих корупційних ризиків.

Вжито ефективних заходів щодо захисту інформації з обмеженим доступом та іншої службової інформації, яка стала відома внаслідок виконання службових обов'язків. Зокрема, проведено комплекс заходів, спрямованих на впровадження електронного документообігу в органах прокуратури України.

У липні – серпні 2018 року через електронну систему публічних закупівель ProZorro здійснено закупівлю послуг з функціонального розширення та супроводження інформаційно-аналітичної системи «Кадри» Генеральної прокуратури України.

Виконання завдань, передбачених у антикорупційній програмі відомства, в цілому сприяли досягненню основної мети її розробки – створення додаткових запобіжників вчиненню працівниками органів прокуратури корупційних і пов'язаних із корупцією правопорушень.

НОВІ ВИДАННЯ



Організація роботи в органах прокуратури України: навчальний посібник / кол. авт.; за ред. Осадци О.М.; Кравчука В.М. – Київ: Національна академія прокуратури України, 2019. – 356 с.

ISBN 978-617-7500-71-0

У навчальному посібнику розглянуто питання щодо створення та розвитку прокуратури в Україні, правового статусу органів прокуратури іноземних країн. На основі чинного законодавства, відомчої нормативної бази, міжнародних документів, які регламентують діяльність органів прокуратури, проаналізовано засади прокурорської діяльності та особливості організації роботи в органах прокуратури України.

Автори надають характеристику функціонуванню органів прокурорського самоврядування та органів, які забезпечують діяльність прокуратури, висвітлюють специфіку вирішення кадрових питань, а також вимоги до організації роботи з розгляду звернень і забезпечення доступу до публічної інформації.



Олег Жученко
прокурор Одеської області,
державний радник юстиції 3 класу

КОНЦЕПЦІЯ «РОЗУМНОЇ СИСТЕМИ» ЕЛЕКТРОННОГО КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ

Щорічно в Україні правоохоронні органи реєструють майже один мільйон кримінальних проваджень. Переважну їх більшість закривають на підставі пунктів 1, 2 ч. 1 ст. 284 Кримінального процесуального кодексу України (КПК України). Решту – або направляють до суду, або вони роками обліковуються у Єдиному реєстрі досудових розслідувань як такі, що «перебувають у провадженні», без жодних перспектив успішного розслідування.

Три основні кроки, які необхідно здійснити для створення електронного кримінального провадження: по-перше, розробити основоположну концепцію електронного кримінального провадження, по-друге, створити чітко визначене технічне завдання в межах обраної концепції та, по-третє, реалізувати технічне завдання у сфері ІТ-технологій

Разом із тим кожне кримінальне провадження потребує уваги та часу від слідчого і прокурора – процесуального керівника. Суттєве навантаження останніх, необхідність систематизації здійснюваних кримінальних проваджень, значна кількість необхідних слідчих дій, що мають бути проведені в передбачені Законом строки, – все це обґрунтовує створення електронного кримінального провадження.

Зазначена інновація є суттєвим викликом для правоохоронної системи України, адже, незважаючи на високий рівень можливостей сучасних технологій, саме правоохоронці мають визначити, які завдання, функції та механізми повинні реалізовуватися в електронному кримінальному провадженні.

На шляху змін необхідно здійснити три основні кроки. По-перше, розробити основоположну концепцію електронного кримінального провадження. По-друге, створити чітко визначене технічне завдання в межах обраної концепції. По-третє, реалізувати технічне завдання у сфері IT-технологій.

Втілення останніх кроків є складним і необхідним завданням, оскільки наявність чіткого плану з визначенням строків та відповідальних осіб сприятиме досягненню позитивного результату. Водночас обрання правильної концепції електронного кримінального провадження на першому етапі вбачається доволі дискусійним та містким питанням, адже від його вирішення залежать подальші долі людей, залучених до кримінального процесу, та майбутнє правоохоронної системи.

Тому на цьому етапі важливо сформувати таку концепцію електронного кримінального провадження, реалізація якої дасть можливість не просто забезпечити облік та накопичення документів у межах процесу, а створити систему, яка стане помічником правоохоронця та захисником прав і свобод громадянина.

З огляду на вказане вважаємо за доцільне ознайомити з деякими основними принципами концепції «розумної системи» електронного кримінального провадження.

| Електронний документ – першоджерело інформації

Сьогодні створено як технічні, так і законодавчі можливості для заміни паперових документів електронними майже у всіх сферах життя (крім винятків згідно із Законом України «Про електронні документи та електронний документообіг»).

Проте зазначені положення законодавства досі не використовуються у галузі кримінальної юстиції. Кримінальне провадження надалі являє собою нагромадження паперових документів, чітка форма яких не закріплена у нормативно-правових актах, відтак вони створюються за шаблонами, що склалися у практичній діяльності того чи іншого правоохоронця.

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг» електронний документ – це документ, інформація в якому зафіксована у вигляді електронних даних, включаючи обов'язкові реквізити документа. Тобто фіксування електронних даних у певній системі з використанням чітко визначених реквізитів вже є юридичним фактом. У ст. 8 цього Закону юридична сила електронного документа не може бути заперечена виключно через те, що він має електронну форму.

Зважаючи на це, важливим завданням сьогодення є реалізація складання безпосередньо в системі електронного кримінального провадження електронних процесуальних документів, які мають стати першоджерелом інформації,

оригіналом. Рішення має вважатись прийнятим саме в той момент, коли слідчий або прокурор прийняли та зафіксували його в системі. В ній одразу має бути створено електронний документ.

Важливим завданням сьогодення є реалізація складання безпосередньо в системі електронного кримінального провадження електронних процесуальних документів, які мають стати першоджерелом інформації, оригіналом

Існує нагальна потреба перейти саме до електронних постанов, протоколів, до електронної фіксації доказів, залишивши облік документів у минулому. У разі запровадження такої системи оригінал документа має стати електронним, а паперовий екземпляр – друкуватись лише за потреби.

Електронне кримінальне провадження не від'ємне від системи електронного документообігу

Якщо саме електронний документ розглядається як першоджерело слідчої дії чи процесуального рішення, в такому разі необхідна система управління обігом електронних документів.

Електронне кримінальне провадження передбачає реалізацію кримінального процесу в електронній формі, тому реєстрацію та облік електронних документів потрібно здійснювати саме в системі електронного документообігу відповідно до інструкції з діловодства та з урахуванням порядків і обмежень, встановлених кримінальним процесуальним законодавством. Розділення електронного кримінального провадження та електронного документообігу призведе до труднощів з обліком документів та додаткового навантаження правоохоронця роботою.

Функціонування двох систем нарізно створить плутанину з обігом електронних документів, оскільки електронні запити, клопотання та інші електронні документи в межах кримінального процесу підлягають обов'язковій реєстрації, і використовувати для цього іншу, сторонню систему недоцільно.

Електронне кримінальне провадження – помічник правоохоронця

У межах кримінального процесу правоохоронні органи виконують суттєвий обсяг роботи у межах масиву документів, в якому досить легко заплутатись не лише молодим спеціалістам, а й досвідченим працівникам.

Будь-яке помилкове рішення, прийняте через неуважність, згодом може істотним чином вплинути на долю людини. Хибне чи помилкове застосування законодавства під час кримінального процесу може призвести до неправильної кваліфікації злочину, безпідставного тримання під вартою, засудження невинної

людини. Через помилку правоохоронця винна особа може уникнути відповідальності, буде втрачено можливість відшкодувати суспільству та державі збитки.

Тому неухильне додержання норм Закону є принциповою вимогою у роботі правоохоронних відомств. У зв'язку з цим саме електронне кримінальне провадження, як «розумна система», повинне стати надійним помічником правоохоронця.

> Хибне чи помилкове застосування законодавства під час кримінального процесу може призвести до неправильної кваліфікації злочину, безпідставного тримання під вартою, засудження невинної людини, через помилку правоохоронця винна особа може уникнути відповідальності, буде втрачено можливість відшкодувати суспільству та державі збитки

Так, з моменту реєстрації провадження особливої ваги набуває правильна кваліфікація злочину. «Розумна система» електронного кримінального провадження сприяє у визначенні кваліфікації злочину залежно від його фабули та пропонує правоохоронцю додаткову кваліфікацію. Таке досягається на підставі аналізу змісту фабули злочину: введених даних про заявника, обставин вчинення кримінального правопорушення тощо.

Після цього система має автоматично створити актуальний план слідчих дій, обов'язкових для повного та всебічного розслідування.

Передбачається розроблення алгоритмів роботи системи, за якими залежно від кваліфікації злочину та обставин правопорушення система формуватиме перелік слідчих дій, які необхідно провести, чи рішень, які слід прийняти. Звичайно, добір слідчих дій має здійснюватись адміністратором системи.

Крім того, план слідчих дій повинен постійно доповнюватись та адаптуватись з огляду на прогрес розслідування.

Так само можна розробити алгоритми підбору рекомендованих нормативних джерел та літератури. Після прийняття до провадження електронних матеріалів слідчий та прокурор отримають від програми перелік законодавчих та нормативних актів, листів-орієнтувань, правових висновків суду та судової практики саме з тієї категорії злочинів, за якою зареєстровано провадження.

На наступному етапі система на підставі проаналізованих матеріалів і доказів має допомогти прокурору прийняти обґрунтоване рішення про повідомлення особі про підозру.

Завдяки програмі стануть неможливими факти повідомлення про підозру людині, якій таке повідомлення не можна вручити згідно із законодавством. Електронне кримінальне провадження має застрахувати правоохоронця від таких випадків, що зазвичай трапляються через неуважність слідчого або прокурора.

Наприклад, система попередить складення правоохоронцем повідомлення про підозру особі у вчиненні злочину, передбаченого ч. 1 ст. 366 КК України,

якщо в провадженні відсутні дані, що потенційний підозрюваний, який вчинив підробку документа, є службовою особою або якщо з контекстного аналізу даних про посаду особи чітко зрозуміло, що така особа не є службовою. В такому разі система повинна запропонувати як альтернативу скласти повідомлення про підозру за ч. 1 ст. 358 КК України.

Не виключено, що електронна система може «помилитись», не врахувавши, зокрема, дані щодо посадових обов'язків підозрюваного. Саме тому в подібних випадках пропонується не забороняти прокурору чи слідчому прийняти певне рішення, а лише попередити про потенційне порушення, зобов'язавши прокоментувати власну позицію: чому саме він відмовляється від рішення, яке пропонує система?

У межах усього процесу система електронного кримінального провадження повинна забезпечити повне та неупереджене розслідування злочинів, яке є запорукою справедливого судового рішення. Для цього необхідно розробити такий функціонал, щоб прокурор та слідчий були зобов'язані надати оцінку всім здобутим доказам: як тим, що обвинувачують особу, так і тим, що свідчать про її непричетність. У разі відмови від запропонованих системою рішень – надати обґрунтоване пояснення.

Електронне кримінальне провадження покликане захищати права та свободи громадян

Як помічник правоохоронця система електронного кримінального провадження повинна запобігати необґрунтованому обмеженню прав і свобод громадян слідчим та прокурором.

Система передбачає недопущення випадків неналежного обрання запобіжного заходу, обмежуючи створення клопотання, яке не відповідає законодавству. Це попередить прийняття помилкового рішення правоохоронцем незалежно від його намірів.

> «Розумна система» електронного кримінального провадження передбачає недопущення випадків неналежного обрання запобіжного заходу, обмежуючи створення клопотання, яке не відповідає законодавству

Наприклад, система повинна унеможливити створення слідчим клопотання про тримання під вартою підозрюваного у вчиненні злочину, передбаченого ч. 1 ст. 185 КК України, якщо в системі відсутні будь-які відомості про те, що до особи попередньо застосовувався більш м'який запобіжний захід, відсутні відомості про попередню судимість підозрюваного чи його переховування від правоохоронних органів та відсутні відомості про повідомлення особі про підозру у вчиненні іншого злочину.

Важливе питання в кримінальному провадженні – додержання строків затримання та тримання під вартою. Щосекунди комплексна програма повинна відстежувати такі строки, нагадуючи про необхідність підготовки клопотання або негайного звільнення затриманого.

> Алгоритми «розумної системи» електронного кримінального провадження спрямовані на контроль результатів обшуків, запобігання незаконному та безпідставному порушенню права власності, попередження порушень процедури надання тимчасового доступу до речей та документів тощо

Також система має стояти на варті права власності, що гарантовано Конституцією України та Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод. Електронне кримінальне провадження покликане запобігти його незаконному та безпідставному порушенню.

Алгоритми «розумної системи» спрямовані на контроль результатів обшуків.

Зокрема, про фіксацію слідчим в електронному протоколі обшуку вилучення електронних інформаційних систем, якщо вони безпосередньо не були зазначені в ухвалі суду, має негайно інформуватися прокурор.

Те саме стосується тимчасового доступу до речей та документів: система повинна попереджати про ймовірне порушення ще на етапі створення клопотання. Крім того, у разі підготовки слідчим, прокурором до суду клопотання про тимчасове вилучення документів у системі попередньо встановлюється наявність відомостей про направлення запиту від правоохоронного відомства стосовно добровільного надання таких документів із заперечною на нього відповіддю. Інакше – правоохоронець повинен бути попереджений про неприпустимість надання тимчасового доступу.

Система має самостійно відслідковувати строки повернення тимчасово вилученого майна чи накладення арешту та заздалегідь нагадувати слідчому або про необхідність накладення арешту на майно після його вилучення, або про його повернення власнику.

Такий функціонал покладе край безпідставним обшукам, необґрунтованому та тривалому вилученню, арештам майна у підприємців, що чинить тиск на бізнес. Підприємництво справляє позитивний вплив на економіку країни, тож забезпечення сприятливого мікроклімату для підприємців, відсутність утисків, загроз є одними з основних напрямів у роботі правоохоронних органів.

Додержання розумних строків – пріоритет електронного кримінального провадження

Вище зазначалося про необхідність функції контролю за строками у певних слідчих діях або прийнятих рішеннях. Також слід наголосити, що одним із завдань кримінального провадження є забезпечення швидкого розслідування і судового розгляду.

З огляду на це мета функціонування системи полягає у додержанні не лише фіксованих строків розслідування відповідно до законодавства, а й розумних строків, чіткого визначення яких законодавчо не передбачено.

Завдяки комплексним алгоритмам «розумної системи» надаватиметься рейтинг складності електронного кримінального провадження з огляду на інформацію про кваліфікацію злочину, кількість епізодів, кількість потерпілих, географічно-територіальну складову, відомості про вже виконані дії та навіть поведінку учасників провадження

На підставі логічної складової електронного кримінального провадження мають об'єктивно визначатися строки досудового розслідування. Для цього необхідно розробити комплексні алгоритми надання провадженню рейтингу складності, які враховують інформацію про кваліфікацію злочину, кількість епізодів, кількість потерпілих, географічно-територіальну складову, інформацію про вже виконані дії та навіть поведінку учасників провадження.

Унаслідок цього «розумна система» змогла б зорієнтувати слідство на відносно об'єктивний строк розслідування, з'ясувавши ступінь складності провадження: від простого, коли розслідування можна закінчити за три місяці, до багатоепізодного, з великою кількістю експертиз, що необхідно провести, строк розслідування якого може перевищувати рік.

Це дасть можливість уникнути безпідставної тяганини в розслідуванні злочину. Якщо слідчий понад місяць не виконав жодної слідчої дії в провадженні, при тому, що система пропонує ще низку слідчих дій, про таке затягування буде поінформовано прокурора та керівництво органу досудового розслідування і прокуратури.

Контроль за роботою правоохоронного органу

Моніторинг дій правоохоронців передбачається як важлива складова програми.

Кожен випадок прийняття неправильного рішення або його спроба повинні фіксуватися, щоб допомогти керівнику оцінити роботу правоохоронця.

Система має надавати оцінку досудовому розслідуванню шляхом аналізу дій прокурора та слідчого у співвідношенні до результату розслідування. Вона фактично визначатиме коефіцієнт корисної дії в роботі прокурора, ефективність розслідування та взагалі його доцільність.

Така «розумна система» попередить зловживання службовими особами, не дасть можливості підмінити матеріали провадження: допитів, експертиз тощо. Не буде змоги видалити із системи зафіксований документ чи прийняте

рішення. Підміна документа в межах проведення певної слідчої дії чи прийнятого рішення стануть недопустимими, адже прийняте рішення й електронний документ становлять одне нерозривне ціле.

У такий спосіб можна знизити корупційні ризики у правоохоронних органах, оскільки кримінальний процес стане прозорим.

> Система електронного кримінального провадження має надавати оцінку досудовому розслідуванню шляхом аналізу дій прокурора та слідчого у співвідношенні до результату розслідування. Вона фактично визначатиме коефіцієнт корисної дії в роботі прокурора, ефективність розслідування та взагалі його доцільність

Реалізація описаної концепції потребує значних зусиль та певних змін у законодавстві. Зокрема, необхідно внести суттєві зміни у КПК України, модернізувавши його відповідно до сучасних реалій інформаційного суспільства. Ці зміни для нашої держави невідворотні, й правоохоронні органи повинні бути готовими до них.

Таким чином, «розумна система» електронного кримінального провадження дасть змогу покращити роботу правоохоронних органів, підвищити її ефективність, прозорість, неупередженість, спрямувати її на встановлення істини та справедливості, неухильне додержання прав і свобод людини у кримінальному процесі, недопущення їх порушень незалежно від наміру правоохоронця.

НОВІ ВИДАННЯ



Судовий допит: наук.-практ. посіб. / М.С. Туркот, О.В. Єні, Г.О. Ганова, Л.Б. Коваленко, В.В. Козій та ін.; за ред. д-ра юрид. наук М.К. Якимчука. – Вид. 2-ге, перероб. та допов. – Київ: Національна академія прокуратури України, 2019. – 218 с.

ISBN 978-617-7500-72-7

У науково-практичному посібнику розглянуто процесуальні й тактичні аспекти прямого, перехресного та одночасного допиту в суді. Це друге видання, перероблене та доповнене з урахуванням законодавчих змін, в якому розглянуто необхідні умови проведення допиту в суді; запропоновано методику підготовки прокурора до допиту, техніку формулювання запитань, що використовуються з метою отримання показань. Також визначено алгоритм застосування окремих тактичних прийомів при здійсненні судового допиту.

СИСТЕМА ЕЛЕКТРОННОГО КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ: ПЕРЕВАГИ ТА ЗАСТЕРЕЖЕННЯ

Стрімке збільшення в Україні кількості громадян, які користуються Інтернетом, створює сприятливий ґрунт для використання всесвітньої мережі як засобу у відносинах між державою і людиною.

Ще в травні 2003 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про електронні документи та електронний документообіг», в якому визначено поняття електронного документа та електронного документообігу, закріплено визнання юридичної сили електронного документа, окреслено права, обов'язки та відповідальність суб'єктів електронного документообігу. Одночасно був прийнятий і Закон України «Про електронний цифровий підпис».

Однак розвиток технологій випереджає законотворчий процес. Лише у 2012 році, після набрання чинності Кримінальним процесуальним кодексом України, набуло актуальності питання електронного кримінального провадження. Відповідно до вказаного законодавчого акта запроваджено Єдиний реєстр досудових розслідувань, який є початковим етапом електронного кримінального провадження.

На сьогодні в Україні охоплюються електронним провадженням Єдиний реєстр досудових розслідувань (ЄРДР), Єдиний реєстр адвокатів України (ЄРАУ), Автоматизована система документообігу суду (АСДС), Єдиний державний реєстр судових рішень (ЄДРСР), електронні документи, електронні докази, повне фіксування судового засідання за допомогою звукозаписувального технічного засобу та інші.

Завдяки введенню електронного провадження можна суттєво прискорити процес досудового розслідування, судового розгляду, а також апеляційного та касаційного оскарження судових рішень.

Так, у ЄРДР містяться основні відомості про кримінальне правопорушення щодо особи правопорушника, завдані збитки тощо. Водночас із метою подальшого розвитку електронного кримінального провадження в ЄРДР слід передбачити та впровадити зміни, зокрема орієнтовані на міжнародний досвід.

Доречним є підвищення захисту ЄРДР шляхом ведення його основної частини через закриту мережу типу Інтранет (внутрішньокорпоративна мережа, що використовує стандарти, технології і програмне забезпечення Інтернету). В такий спосіб зводиться до мінімуму втручання в систему ззовні, реалізується можливість розміщення в ЄРДР електронних документів, яка передбачена на цей час, проте майже не використовується.

Також з метою оперативного наповнення електронного кримінального провадження необхідно розробити та впровадити систему формулярів –

зразків процесуальних документів, які з урахуванням наявної у провадженні інформації заповнюються автоматично. Наприклад, за наявності у кримінальному провадженні відомостей про обставини злочину та потерпілого, слідчий, використовуючи формуляр клопотання про призначення судово-медичної експертизи, заповнює лише частину документа, яка стосується запитань експерту. Інша частина заповнюється системою автоматично. Після перевірки документа він підписується за допомогою електронного цифрового підпису (ЕЦП) та направляється до суду для розгляду. Таким чином, час підготовки клопотання та його направлення на розгляд суду скорочується.

Систему «Електронне кримінальне провадження» необхідно інтегрувати з іншими базами даних, її можна використовувати як аналітичний інструмент, засіб оцінювання роботи прокурорів

Важливим вбачається запровадження «процесуального спілкування» між учасниками кримінального провадження відповідно до практики процесуальної діяльності у Чеській Республіці. У системі електронного кримінального провадження цієї країни передбачено можливість прокурора надати слідчому вказівки, контролювати хід їх виконання, надати доручення про проведення слідчих дій оперативним підрозділам тощо.

Досвід Чеської Республіки можна розвинути, включивши до відкритої частини електронної системи адвокатів. За зразком Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи необхідно забезпечити захисникам можливість зареєструватись в системі, що дасть змогу оперативно обмінюватися документами, направляти їм повістки, виклики, надавати доступ до електронних документів відповідно до ст.ст. 222, 290 КПК України в необхідному обсязі. Це загалом сприятиме оперативності досудового розслідування.

Завдяки впровадженню системи «Електронне кримінальне провадження» можна покращити координацію та нагляд за досудовим розслідуванням, які є надзвичайно важливими для поліції та прокуратури. Такі документи, як плани кримінальних розслідувань, протоколи допитів, вказівки прокурорів, погодження, рапорти тощо стануть миттєво доступними. Це значно зекономить час і кошти.

Описану систему необхідно інтегрувати з іншими базами даних, наприклад: із базою даних судів, реєстрами (права власності на нерухомість, земельним, транспортних засобів тощо).

Важливо, що систему можна використовувати як аналітичний інструмент, засіб оцінювання роботи прокурорів.

В умовах повноцінного функціонування системи органи досудового розслідування, прокурори та суди всіх інстанцій не пересилатимуть один одному матеріали проваджень поштою. У разі подання апеляційної (касаційної) скарги у справі суд (суддя) отримуватиме доступ до матеріалів відповідної справи і матиме можливість негайно приймати рішення щодо відкриття апеляційного

(касаційного) провадження і приступати до розгляду справи з дотриманням розумних строків.

Також слід передбачити дії суду у випадку отримання апеляційної (касаційної) скарги обвинуваченого (засудженого), який тримається під вартою, у письмовому вигляді, врегулювати, яким чином суд повинен повідомити всіх учасників провадження про її надходження та ознайомити з її змістом, у тому числі з можливими додатками.

Проте слід зберегти і паперову форму кримінального провадження, оскільки запровадження механізму суцільних електронних кримінальних процедур може негативно позначитися на дотриманні права на захист обвинувачених у кримінальному процесі та перешкоджати поновленню прав потерпілих

Разом із тим, зважаючи на чинне процесуальне законодавство, слід зберегти і паперову форму кримінального провадження, оскільки запровадження механізму суцільних електронних кримінальних процедур може негативно позначитися на дотриманні права на захист обвинувачених у кримінальному процесі та перешкоджати поновленню прав потерпілих.

Так, переважно злочини вчиняються непрацюючими особами, які не мають технічних засобів для подання органу досудового розслідування та суду доказів в електронній формі. Крім того, у більшості невеликих населених пунктів доступ до мережі Інтернет обмежений або відсутній взагалі, що позбавляє можливості потерпілого та сторону захисту подавати докази в електронному вигляді та знайомитись з матеріалами досудового розслідування.

Також, у разі запровадження електронного кримінального провадження, можуть виникати труднощі під час завершення досудового розслідування, виконання вимог ст. 290 КПК України та ознайомлення сторін з матеріалами досудового розслідування.

Скерування до суду обвинувального акта з усіма документами, зібраними під час досудового розслідування, в електронному форматі може призвести до порушення таких загальних засад кримінального провадження, як рівність перед судом, змагальність сторін та свобода в поданні ними суду своїх доказів і доведення перед судом їх переконливості.

Водночас не слід забувати, що запровадження системи «Електронне кримінальне провадження» суттєво скоротить час досудового розслідування, забезпечить оперативний обмін інформацією між учасникам провадження, сторонами обвинувачення та захисту, а також судом.

Інформацію підготовлено
Прокуратурою Чернігівської області



Максим Гребенюк

керівник
Міжвідомчого науково-дослідного центру
з проблем боротьби з організованою злочинністю
при РНБО України,
кандидат юридичних наук, доцент



Сергій Шмаленя

начальник організаційно-методичного відділу
управління нагляду за додержанням законів
органами, які ведуть боротьбу
з організованою злочинністю,
Генеральної прокуратури України,
старший радник юстиції,
кандидат юридичних наук

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ КООРДИНАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ ОРГАНІЗОВАНІЙ ЗЛОЧИННОСТІ

Аналіз стану протидії організованій злочинності в державі свідчить, що спільними заходами, вжитими правоохоронними органами, неповною мірою забезпечено захист інтересів держави та громадян від злочинних посягань цієї категорії. Військова та економічна агресія проти України, анексія Кримського півострова, поширення незаконного обігу зброї, вибухових речовин і боєприпасів, незавершеність та інституційна неузгодженість реформування органів правопорядку і судової системи призводять до соціальної напруженості в суспільстві та негативно позначаються на криміногенній ситуації в державі[1].

Упродовж останніх трьох десятиліть організована злочинність визнається у світі одним із найгостріших викликів сучасності. Висока організованість, набуття транснаціональних зв'язків перетворюють її на глобальну небезпеку для

[1] Використано матеріали координаційної наради керівників правоохоронних органів України від 04.12.2018 про стан протидії злочинності, у тому числі її організованим формам, злочинам проти громадської безпеки та у бюджетній сфері, а також стан досудового розслідування кримінальних правопорушень, вчинених стосовно громадських активістів (4 грудня 2018 року).

світової цивілізації і міжнародного правопорядку, створюють непереборні перешкоди соціально-економічному прогресу людства.

Зважаючи на сучасну динаміку реформування системи правоохоронних органів України, підвищеної уваги потребує аналіз ефективності координації прокурором діяльності правоохоронних органів у забезпеченні їх узгодженої та спільної роботи в боротьбі з організованою злочинністю у різних її проявах, попередженні, виявленні та припиненні кожного факту правопорушення, а також вчасного та справедливого притягнення винних до відповідальності, відновлення порушених прав та свобод людини і громадянина. Тобто в теперішніх умовах реалізація функції координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції залишається одним із пріоритетів у роботі прокурорів усіх рівнів.

Згідно з ч. 2 ст. 25 Закону України «Про прокуратуру» Генеральний прокурор, керівники регіональних і місцевих прокуратур, їх перші заступники та заступники відповідно до розподілу обов'язків, здійснюючи нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, координують діяльність правоохоронних органів відповідного рівня у сфері протидії злочинності. Координаційні повноваження прокурори здійснюють шляхом проведення спільних нарад, створення міжвідомчих робочих груп, а також проведення узгоджених заходів, здійснення аналітичної діяльності.

Під координацією органами прокуратури діяльності щодо протидії злочинності М.М. Бурбика розуміє діяльність прокурорів, яких наділено відповідними організаційними повноваженнями, спрямовану на узгодження (погодження) функціонування самостійних суб'єктів за наявності рівноправних зв'язків між ними та спільної загальної мети[2]. Тобто у широкому розумінні мету координації можна визначити як підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю на основі об'єднання зусиль, спрямованих на реалізацію повноважень, властивих кожному з цих органів, усунення дублювання і паралелізму в їх роботі, виявлення резервів і нових дієвих форм протидії злочинності[3].

Як слушно вказує О.С. Іщук, у протидії злочинності беруть участь суб'єкти процесуально самостійні, незалежні один від одного, багато в чому рівні, а їхня діяльність у своїй основі є процесуальною і регламентованою. Водночас ця діяльність потребує узгодженості, взаємодії, а отже, координації. За таких умов предметом координації постає правоохоронна діяльність державних ор-

[2] Бурбика М.М. Сутність та особливості координаційної діяльності органів прокуратури у сфері протидії злочинності. *Форум права.* 2011. № 4. С. 43–48. С. 46.

[3] Координаційна діяльність прокурора: метод. реком., схвал. наук.-метод. радою при Генеральній прокуратурі України 12 берез. 2009 р., прот. № 1 / Генеральна прокуратура України, 2013. С. 10.

ганів із боротьби зі злочинністю. Узгодженість дій правоохоронних органів за напрямом – боротьба зі злочинністю полягає у спільній розробці й реалізації заходів, спрямованих на підвищення її ефективності, зміцнення законності та правопорядку[4].

З огляду на домінуючу позицію вчених, побудову системи органів прокуратури та розмежування їх повноважень умовно можна виділити такі рівні координації прокурором діяльності правоохоронних органів із протидії злочинності: загальнодержавний, регіональний і місцевий[5].

> Мету координації можна визначити як підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю на основі об'єднання зусиль, спрямованих на реалізацію повноважень, властивих кожному з цих органів, усунення дублювання і паралелізму в їх роботі, виявлення резервів і нових дієвих форм протидії злочинності

Органи прокуратури України беруть участь у спільному прийнятті рішень з урахуванням інтересів і можливостей учасників координаційної діяльності, скерованої на підвищення ефективності боротьби з організованою злочинністю, відповідальності кожного керівника правоохоронного органу за виконання заходів, які належать до його компетенції, забезпечення високого рівня виконавської дисципліни в координаційній діяльності, впроваджують нове антикорупційне законодавство, застосовуючи кваліфікований і професійний підхід, і тим самим створюють запоруку успіху в подоланні негативної тенденції поширення організованої злочинності та корупції в суспільстві.

Питання вдосконалення координації діяльності правоохоронних органів з протидії злочинності й корупції в Україні та участі в цьому органів прокуратури стали предметом вивчення у працях Є. Блажівського, Ю. Грошевого, Л. Давиденка, В. Долежана, О. Кальмана, П. Каркача, М. Косюти, М. Курочки, В. Малюги, С. Мірошніченка, М. Мичка, В. Нора, Є. Поповича, М. Руденка, В. Синчука, Д. Суходубова, М. Фрідмана-Козаченка та інших[6]. Проте пошук шляхів удосконалення здійснення координації заходів боротьби з організованою злочинністю в умовах запровадження функціонування новоствореного правоохоронного органу – Державного бюро розслідувань (ДБР), яке розпочало свою роботу наприкінці 2018 року, жоден

[4] Іщук О.С. Кримінологічна діяльність органів прокуратури: моногр. Харків: Золота миля, 2014. 366 с. С. 169–170.

[5] Мозгова В.А. Поняття та рівні координації діяльності правоохоронних органів із протидії злочинності й корупції. *Часопис Київського університету права.* 2013. № 2. С. 290–294. С. 291.

[6] Див., наприклад: Каркач П.М., Синчук В.Л. Координаційна функція прокуратури України: навч.-метод. посіб. Харків: Право, 2005. 96 с.; Координація прокурором діяльності правоохоронних органів із протидії злочинності та корупції: моногр. / за заг. ред. Є.М. Блажівського та ін. Київ: Алерта, 2013. 320 с.

з указаних фахівців не здійснював, що посилює актуальність обраної теми цього дослідження.

Координація діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції вважається одним із основних пріоритетів у роботі прокурорів усіх рівнів[7]. На сьогодні порядок організації роботи з координації діяльності правоохоронних органів, взаємодії органів прокуратури із суб'єктами протидії злочинності визначається у Положенні про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції, затвердженому спільним наказом Генерального прокурора та керівників інших правоохоронних органів від 11 лютого 2013 року № 5/132/21/4/84/820д-13/10[8]. Однак вимоги Положення є досить застарілими, оскільки базуються на нормах законів, що втратили чинність, зокрема вимогах ст. 10 Закону України від 5 листопада 1991 року № 1789-XII «Про прокуратуру» із змінами, внесеними Законом України від 18 вересня 2012 року № 5288-VI.

Згідно з вимогами вже нечинного законодавчого акта функція координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції здійснювалася як окрема (від функції нагляду) функція. Натомість у чинному Законі України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII «Про прокуратуру» передбачено, що координаційна діяльність прокуратури може здійснюватися лише в межах виконання функції нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство.

На підставі аналізу ч. 2 ст. 25 Закону України «Про прокуратуру» робимо висновок про суб'єктний склад координації, загальні засади цієї діяльності та форми, в яких вона здійснюється.

Суб'єктами координації, окрім відповідних керівників органів прокуратури, є органи, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство.

Згідно із ст. 38 Кримінального процесуального кодексу України органами досудового розслідування (органами, що здійснюють дізнання і досудове слідство) є: 1) слідчі підрозділи: а) органів Національної поліції України; б) органів безпеки; в) органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства; г) органів Державного бюро розслідувань; 2) підрозділ детективів, підрозділ внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України.

До органів, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, у ст. 5 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» віднесено відповідні опе-

[7] Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції: наказ Генеральної прокуратури України від 16 січ. 2013 р. № 1/1гн. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0001900-13#n25 (дата звернення: 22.02.2019).

[8] Положення про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції, затверджене спільним наказом Генерального прокурора та керівників інших правоохоронних органів від 11 лют. 2013 р. № 5/132/21/4/84/820д-13/10.

ративні підрозділи: 1) Національної поліції України; 2) Державного бюро розслідувань; 3) Служби безпеки України; 4) Служби зовнішньої розвідки України; 5) Державної прикордонної служби України; 6) Управління державної охорони; 7) органів доходів і зборів; 8) органів і установ виконання покарань та слідчих ізоляторів Державної кримінально-виконавчої служби України; 9) розвідувального органу Міністерства оборони України; 10) Національного антикорупційного бюро України.

Інші правоохоронні органи (органи правопорядку), не включені до системи кримінальної юстиції і не наділені функціями здійснення оперативно-розшукової діяльності, дізнання та досудового розслідування, перелік яких, зокрема, наведено в ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», ст. 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення, а саме: Військова служба правопорядку у Збройних Силах України; органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони; інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції, відповідно до ч. 2 ст. 25 Закону України «Про прокуратуру» до суб'єктів координації діяльності не належать.

> Під взаємодією правоохоронних органів, які здійснюють боротьбу з організованою злочинністю, слід розуміти такі спільні дії працівників зазначених підрозділів за наявності єдиної мети, коли дії одного суб'єкта пристосовані до потреб іншого з урахуванням його інтересів шляхом поєднання повноважень, методів і засобів для досягнення ефективності боротьби з організованою злочинністю

На цьому тлі актуальними залишаються питання налагодження взаємодії між відповідальними суб'єктами – правоохоронними органами, які планомірно здійснюють боротьбу з організованою злочинністю. Слід зазначити, що в Україні на законодавчому рівні вперше визначено державні органи, в тому числі правоохоронні, діяльність яких безпосередньо спрямована на протидію організованій злочинності, та окреслено правові засади їх взаємодії. Сьогодні це закріплено в ст.ст. 16–18 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю».

Взаємодія – також обов'язковий елемент змісту організації зовнішньофункціональних видів діяльності органів у боротьбі з організованою злочинністю. Без взаємодії з органами державної влади, судами, громадськими об'єднаннями, ЗМІ ефективна діяльність правоохоронних органів, які здійснюють боротьбу з організованою злочинністю, практично неможлива. Таким чином, під взаємодією правоохоронних органів, які здійснюють боротьбу з організованою злочинністю, слід розуміти такі спільні дії працівників зазначених підрозділів за наявності єдиної мети, коли дії одного суб'єкта пристосовані до потреб ін-

шого з урахуванням його інтересів шляхом поєднання повноважень, методів і засобів для досягнення ефективності боротьби з організованою злочинністю.

Метою взаємодії є зосередження ресурсів і посилення координації діяльності правоохоронних і контррозвідувальних органів України для боротьби з організованою злочинністю; раціональне поєднання сил, засобів і повноважень суб'єктів взаємодії для досягнення мети боротьби з організованою злочинністю; усунення передумов до дублювання повноважень елементами системи державних органів, які здійснюють боротьбу з організованою злочинністю; запобігання випадкам порушення законодавства, неправомірного обмеження прав і свобод громадян унаслідок здійснення спеціальних заходів неналежними суб'єктами; посилення спроможності щодо своєчасного виявлення та усунення або нейтралізації негативних соціальних процесів і явищ, що спричиняють організовану злочинність та сприяють їй, шляхом створення динамічної міжвідомчої системи здійснення правозастосовної діяльності; запобігання вчиненню нескоординованих дій, пов'язаних із застосуванням засобів примусу, у тому числі спеціальних засобів та зброї, а також спеціальних технічних засобів.

Практика організації взаємодії свідчить про те, що правоохоронні органи взаємодіють тільки в межах реалізації поодиноких рішень спільних нарад, під час здійснення спільних оперативних і превентивних операцій з метою профілактики та викриття певних видів правопорушень.

Водночас у деяких регіонах стан цієї роботи не цілком відповідає чинним нормативним вимогам та викликає зауваження. Недостатньо використовуються можливості усіх форм координації – проведення спільних нарад керівників правоохоронних органів, забезпечення діяльності міжвідомчих робочих груп, здійснення аналітичної роботи тощо.

Як зазначали А. Мудров та І. Європіна, до суттєвих недоліків координаційної діяльності органів прокуратури варто віднести і відсутність виваженого підходу до обрання проблем, вирішення яких може бути здійснено за допомогою такої організаційної форми, як координаційна (міжвідомча) нарада[9].

Через формальний підхід до забезпечення координації у постановах (рішеннях) спільних нарад пропонуються або передбачаються неконкретні, неузгоджені або декларативні заходи, а також загальні заходи, виконання яких належить до прямих функціональних обов'язків органів правопорядку.

Подальша реалізація таких заходів не забезпечує досягнення мети координації діяльності правоохоронних органів, тому розроблення, узгодження та виконання спільних заходів з метою своєчасного виявлення, розкриття, при-

[9] Мудров А., Європіна І. Форми координаційної діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції. *Вісник Національної академії прокуратури України.* 2013. № 3. С. 77.

пинення та попередження злочинних проявів, на покращення криміногенної обстановки суттєво не впливає, а лише відволікає керівників відомств від виконання покладених на них обов'язків.

У сфері взаємодії наявні невирішені проблеми теоретичного, організаційного та юридичного характеру, стан її реалізації за багатьма напрямами потребує змін на краще. Це позначається на рівні та ефективності правоохоронної діяльності, особливо під час здійснення протидії найбільш небезпечному виду правопорушень – злочинам, вчиненим у складі організованих злочинних формувань. Тому робота з удосконалення взаємодії правоохоронних органів, які здійснюють боротьбу з організованою злочинністю, повинна розглядатися як одне з пріоритетних завдань органів прокуратури.

27 липня 2017 року набрав чинності спільний наказ Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та Національного антикорупційного бюро України «Про затвердження Порядку взаємодії, співпраці та координації дій під час проведення досудового розслідування та нагляду за додержанням законів під час досудового розслідування» № 157-0[10]. Ухвалення цього нормативного акта спрямовано на забезпечення оперативної реалізації наданих повноважень та виконання покладених на ці правоохоронні органи обов'язків, швидкого, всебічного, неупередженого досудового розслідування, погодження процесуальних дій і заходів забезпечення кримінального провадження у розумні строки.

У зв'язку з цим з метою вирішення окресленої проблеми на регіональному рівні останнім часом запроваджено створення постійно діючих робочих груп з питань координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції під егідою обласних прокуратур.

Так, наприклад, наказом прокуратури Рівненської області від 18 жовтня 2017 року з метою підвищення ефективності координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності створено постійно діючу робочу групу з представників правоохоронних органів, які є учасниками координації (прокуратура Рівненської області, Головне управління Національної поліції в Рівненській області, Управління Служби безпеки України в Рівненській області, Головне управління Державної фіскальної служби у Рівненській області, Рівненська митниця Державної фіскальної служби України, Поліське управління кіберполіції Департаменту кіберполіції Національної поліції України, Північне регіональне управління Державної прикордонної служби України, Західне міжрегіональне управління з питань виконання кримінальних покарань та пробації Міністерства юстиції України, Управління захисту економіки в Рівненській області Департаменту захисту економіки Національної поліції України).

[10] Про затвердження Порядку взаємодії, співпраці та координації дій під час проведення досудового розслідування та нагляду за додержанням законів під час досудового розслідування: спільний наказ САП та НАБУ від 27 лип. 2017 р. № 157-0.

Завданням діяльності цієї робочої групи визначено забезпечення обміну оперативною інформацією щодо негативних тенденцій у протидії злочинності та корупції; формування здійснення контролю за підготовкою проектів документів, інших матеріалів, що потребують обговорення і прийняття колегіального рішення; підготовку проектів рішення наради з питань, що виносяться на її розгляд; організацію узгодженого виконання заходів, до яких за рішенням наради залучаються кілька правоохоронних органів; вивчення стану виконання рішень координаційних нарад, інформування про їх результати керівників правоохоронних органів та голови наради; організацію аналітичного вивчення питань протидії злочинності та корупції; внесення пропозицій щодо підвищення ефективності координаційної діяльності. Результатом цих заходів мали стати стабілізація та покращення криміногенної ситуації в регіоні, вжиття низки заходів, спрямованих на забезпечення законності та правопорядку, системна боротьба з організованою злочинністю та її проявами.

В Україні утворюються нові органи та підрозділи, які мають виправити криміногенну ситуацію та забезпечити ефективний механізм боротьби з організованою злочинністю, заснований на комплексному впровадженні сучасних систем кримінального аналізу, зокрема методології Європолу

Також слід указати, що 2 липня 2018 року Генеральний прокурор України своїм наказом утворив у складі Генеральної прокуратури України Департамент процесуального керівництва у кримінальних провадженнях, підслідних ДБР. З огляду на це доцільно включити в обов'язковому порядку до складу регіональних постійно діючих робочих груп правоохоронних органів представників територіальних управлінь ДБР.

Як було зазначено, 27 листопада 2018 року розпочало свою роботу Державне бюро розслідувань – новий правоохоронний орган, створений для розслідування злочинів (у тому числі корупційних, не підслідних НАБУ) високопосадовців, суддів, співробітників НАБУ і Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, екс-президентів та членів уряду. Тобто в державі утворюються нові органи та підрозділи, які мають виправити криміногенну ситуацію та забезпечити ефективний механізм боротьби з організованою злочинністю, заснований на комплексному впровадженні сучасних систем кримінального аналізу, зокрема методології Європолу.

Проте повноцінне та повноформатне функціонування цього відомства не можливе без запровадження в його структурі оперативних підрозділів, внесення відповідних змін до законодавства щодо включення ДБР до переліку органів, які беруть участь у боротьбі з організованою злочинністю.

Таким чином, доходимо висновку, що в Україні триває перехідний етап реформування правоохоронних органів, оскільки координаційну функцію у сфері

протидії організованій злочинності досі закріплено за органами прокуратури. Метою реформи правоохоронної системи є позбавлення органів прокуратури функції досудового розслідування. На цьому тлі проблемним питанням для усіх правоохоронних органів України, особливо в період реформування, є розробка та впровадження у практичну площину критеріїв оцінки їх діяльності з урахуванням кращого європейського досвіду. Це зумовлює концентрацію зусиль та посилення спроможностей усіх правоохоронних органів у напрямі боротьби з організованою злочинністю. Забезпечення належної реалізації правоохоронної діяльності, її механізму, впровадження в Україні відповідних європейських стандартів і позитивного зарубіжного досвіду мають відбуватися з урахуванням специфіки національної правової системи, рівня розвитку суспільства і першочергових потреб, інтересів народу України.

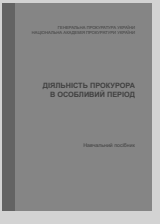
З метою підвищення ефективності координації заходів боротьби з організованою злочинністю доцільно вжити низку організаційно-правових заходів, зокрема:

1) розробити та впровадити в практичну діяльність єдиний уніфікований Порядок взаємодії органів, що ведуть боротьбу з організованою злочинністю, насамперед органів прокуратури, територіальних управлінь ДБР, Національної поліції України, Служби безпеки України, в якому визначити методи, заходи, форми та алгоритми спільної правоохоронної діяльності. Такий підхід дасть змогу уникнути повторень та дублювання різних напрямів і форм взаємодії органів, що ведуть боротьбу з організованою злочинністю;

2) затвердити критерії оцінки діяльності органів прокуратури на загальнодержавному рівні;

3) створити Єдиний інтеграційний банк даних, який буде використовуватися усіма суб'єктами, які здійснюють державні функції з протидії організованій злочинності.

НОВІ ВИДАННЯ



Діяльність прокурора в особливий період: навч. посіб. / М.С. Туркот, О.В. Єні, Г.О. Ганова та ін. – Київ: Національна академія прокуратури України, 2019. – 416 с.

У навчальному посібнику розглянуто реалізацію прокурорами у межах компетенції конституційних функцій, зокрема з організації та процесуального керівництва досудовим розслідуванням, підтримання публічного обвинувачення, представництва інтересів громадян і держави у суді. Висвітлено питання криміналістичного забезпечення процесуального керівництва досудовим розслідуванням в особливих умовах, призначення експертиз у кримінальному провадженні, а також необхідності дотримання норм міжнародного гуманітарного права.



Микола Вовк

прокурор організаційно-методичного відділу
Головного слідчого управління
Генеральної прокуратури України,
старший радник юстиції

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ СТОСОВНО ПОВЕРНЕННЯ ПРОКУРОРУ СУДОМ ОБВИНУВАЛЬНИХ АКТІВ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

Відповідно до глави 24 Кримінального процесуального кодексу України (КПК України) однією з форм закінчення досудового розслідування є звернення прокурора до суду з обвинувальним актом.

Відповідно до ч. 4 ст. 291 КПК України разом з обвинувальним актом до суду направляються:

1) реєстр матеріалів досудового розслідування;

2) цивільний позов, якщо він був пред'явлений під час досудового розслідування;

3) розписка підозрюваного про отримання копії обвинувального акта, копії цивільного позову, якщо він був пред'явлений під час досудового розслідування, і реєстру матеріалів досудового розслідування (крім випадку, передбаченого у ч. 2 ст. 297-1 цього Кодексу);

4) розписка або інший документ, що підтверджує отримання цивільним відповідачем копії цивільного позову, якщо він був пред'явлений під час досудового розслідування не до підозрюваного;

5) довідка про юридичну особу, щодо якої здійснюється провадження, у якій зазначаються: найменування юридичної особи, її юридична адреса, розрахунковий рахунок, ідентифікаційний код, дата і місце державної реєстрації.

Надання суду інших документів до початку судового розгляду забороняється.

Згідно із ст. 293 КПК України одночасно з переданням обвинувального акта до суду прокурор зобов'язаний під розписку надати його копію та копію реєстру матеріалів досудового розслідування підозрюваному (крім випадку, передбаченого у ч. 2 ст. 297-1 цього Кодексу), його захиснику, законному

представнику, захиснику особи, щодо якої передбачається застосування примусових заходів медичного або виховного характеру. Якщо провадження здійснюється щодо юридичної особи, копії обвинувального акта та реєстру матеріалів досудового розслідування надаються також представнику такої юридичної особи.

Водночас у ст. 314 КПК України передбачено, що після отримання обвинувального акта суд не пізніше п'яти днів із дня його надходження призначає підготовче судове засідання, в яке викликає учасників судового розгляду.

Підготовче судове засідання відбувається за участю прокурора, обвинуваченого, захисника, потерпілого, його представника та законного представника, цивільного позивача, його представника та законного представника, цивільного відповідача та його представника, представника юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження, згідно з правилами, встановленими в КПК України для судового розгляду.

Після виконання вимог, визначених у ст.ст. 342–345 КПК України, головуючий з'ясовує в учасників судового провадження їхню думку щодо можливості призначення судового розгляду.

У підготовчому судовому засіданні суд має право прийняти такі рішення:

1) затвердити угоду або відмовити в затвердженні угоди та повернути кримінальне провадження прокурору для продовження досудового розслідування в порядку, передбаченому ст.ст. 468–475 цього Кодексу;

2) закрити провадження у випадку встановлення підстав, передбачених пунктами 4–8, 10 ч. 1 або ч. 2 ст. 284 цього Кодексу;

3) повернути обвинувальний акт, клопотання про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру прокурору, якщо вони не відповідають вимогам цього Кодексу;

4) направити обвинувальний акт, клопотання про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру до відповідного суду для визначення підсудності у випадку встановлення непідсудності кримінального провадження;

5) призначити судовий розгляд на підставі обвинувального акта, клопотання про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру;

6) доручити представнику персоналу органу пробації скласти досудову доповідь.

Ухвала про повернення обвинувального акта може бути оскаржена в апеляційному порядку.

Повернення прокурору обвинувального акта спричиняє виникнення питань, які потребують вирішення, проте норми КПК України з цього приводу містять лише загальні положення, є неконкретними та недостатніми.

Для того щоб вирішити ці питання, необхідно проаналізувати основні причини повернення обвинувальних актів, межі досудового розслідування після їх повернення та доцільність його проведення.

Як свідчить судова практика, основними причинами повернення судами обвинувальних актів є:

– недотримання вимог ч. 2 ст. 291 КПК України стосовно змісту обвинувального акта;

– недотриманням вимог ч. 4 ст. 291 КПК України стосовно додатків до обвинувального акта та їх належного оформлення;

– недоліки в оформленні обвинувального акта та реєстру матеріалів досудового розслідування.

Із зазначених причин до необхідністості провести додаткове досудове розслідування призводить лише недотримання вимог ч. 2 ст. 291 КПК України щодо змісту обвинувального акта.

В інших двох випадках прокурор зобов'язаний виправити зазначені в ухвалі суду недоліки протягом визначеного ним розумного строку і повторно направити обвинувальний акт до суду або ж закрити кримінальне провадження.

Водночас слід зазначити, що у всіх наведених випадках згідно з КПК України прокурора і слідчого позбавлено права проводити слідчі (розшукові) дії та збирати докази у вказаному кримінальному провадженні.

Так, у частині 8 ст. 223 КПК України встановлено, що слідчі (розшукові) дії не можуть проводитися після закінчення строків досудового розслідування, крім їх проведення за дорученням суду у випадках, передбачених у ч. 3 ст. 333 цього Кодексу. Будь-які слідчі (розшукові) або негласні слідчі (розшукові) дії, проведені з порушенням цього правила, є недійсними, а встановлені внаслідок них докази – недопустимими.

Разом із тим у ч. 3 ст. 333 КПК України регламентовано, що у разі виникнення під час судового розгляду необхідності у встановленні обставин або перевірці обставин, які мають істотне значення для кримінального провадження, які не можуть бути встановлені або перевірені іншим шляхом, суд за клопотанням сторони кримінального провадження має право доручити органу досудового розслідування провести певні слідчі (розшукові) дії. Прийнявши таке рішення, суд відкладає судовий розгляд на строк, достатній для проведення слідчої (розшукової) дії та ознайомлення учасників судового провадження з її результатами.

Єдиним документом рекомендаційного характеру, на підставі якого дозволено проведення слідчих (розшукових) дій після повернення прокурору обвинувального акта, є лист Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ (ВССУ) від 3 жовтня 2012 року № 223-1430/0/4-12 «Про порядок здійснення підготовчого судового провадження відповідно до Кримінального процесуального кодексу України».

Так, у підпункті 3 частини 6 пункту 2 цього листа зазначено, що проведення будь-яких слідчих або інших процесуальних дій, окрім тих, що зазначені в ухвалі про повернення обвинувального акта в кримінальному провадженні, не допускається. Докази, отримані під час проведення процесуальних дій, не визначених в ухвалі про повернення зазначених матеріалів кримінального провадження, згідно з ч. 8 ст. 223 КПК України є недопустимими.

Таким чином, завдяки цьому листу ВССУ допущено ширше тлумачення положень норм КПК України із одночасним збільшенням повноважень суду та фактично легалізовано повернення судом кримінальних проваджень для додаткового розслідування, що суперечить концептуальним засадам кримінального процесуального законодавства.

Згідно зі статистичними даними за 2018 рік у кримінальних провадженнях, які розслідувалися слідчими органів прокуратури, судами повернуто прокурорам 73 обвинувальні акти у зв'язку з невідповідністю їх вимогам КПК України: 28 обвинувальних актів направлено до суду без проведення досудового розслідування у кримінальних провадженнях, унаслідок повернення 45 обвинувальних актів досудове розслідування проводилося

Відповідно до листа ВССУ і стала формуватися судова практика з цього питання.

Так, згідно зі статистичними даними за 2018 рік у кримінальних провадженнях, які розслідувалися слідчими органів прокуратури, судами повернуто прокурорам 73 обвинувальні акти у зв'язку з невідповідністю їх вимогам КПК України.

Без проведення досудового розслідування у кримінальних провадженнях до суду направлено тільки 28 обвинувальних актів, або 38,5%. Унаслідок повернення інших 45 обвинувальних актів проводилося досудове розслідування.

Аналізуючи викладене, можна стверджувати, що будь-які процесуальні дії слідчого або прокурора після повернення судом обвинувального акта, крім складання нового обвинувального акта та направлення його до суду, є незаконними, що може потягти за собою визнання недійсними доказів, отриманих після закінчення досудового розслідування.

Зокрема, у ч. 4 ст. 110 КПК України встановлено, що обвинувальний акт є процесуальним рішенням, яким прокурор висуває обвинувачення у вчиненні кримінального правопорушення і яким завершується досудове розслідування. Обвинувальний акт повинен відповідати вимогам, передбаченим у ст. 291 цього Кодексу.

Те, що складанням обвинувального акта та передачею його до суду закінчується досудове розслідування, визначено також у ч. 1 ст. 290 КПК України: «Визнавши зібрані під час досудового розслідування докази достатніми для складання обвинувального акта, клопотання про застосування примусових за-

ходів медичного або виховного характеру прокурор або слідчий за його дорученням зобов'язаний повідомити підозрюваному, його захиснику, законному представнику та захиснику особи, стосовно якої передбачається застосування примусових заходів медичного чи виховного характеру, про завершення досудового розслідування та надання доступу до матеріалів досудового розслідування».

Постають питання, чи враховується у разі повернення обвинувального акта не використаний під час досудового розслідування строк, чи його необхідно продовжувати без врахування невикористаного?

У зв'язку з викладеним постають спірні питання щодо перебігу строків досудового розслідування після повернення прокурору обвинувального акта, а саме: чи враховується у разі повернення обвинувального акта не використаний під час досудового розслідування строк, чи його необхідно продовжувати без врахування невикористаного?

Стосовно зазначеного ані у науковців, ані у практиків не має спільної думки, оскільки відновлення досудового розслідування після повернення судом обвинувального акта в КПК України не передбачено, а ст. 282 КПК України регламентує тільки конкретні випадки його відновлення, зокрема:

Наявність у процесуальному законі такого оцінного поняття, як невідповідність обвинувального акта вимогам КПК України, сприяє появі різноманітних інтерпретацій підстав для його повернення

– підозрюваний одужав, встановлено місцезнаходження підозрюваного, завершено проведення процесуальних дій у межах міжнародного співробітництва, існує потреба проведення слідчих (розшукових) чи інших процесуальних дій;

– скасування слідчим суддею постанови про зупинення досудового розслідування.

Також варто звернути увагу й на такий аспект недосконалості КПК України з цього питання.

Так, у пункті 3 ч. 3 ст. 314 КПК України міститься положення, яке слугує підставою для повернення обвинувального акта, а саме – якщо він не відповідає вимогам цього Кодексу. Вимоги до обвинувального акта перелічено у ст. 291 КПК України. Водночас наявність у процесуальному законі такого оцінного поняття, як невідповідність обвинувального акта вимогам КПК України, сприяє появі різноманітних інтерпретацій підстав для його повернення.

Також значною проблемою під час вирішення питання щодо повернення обвинувального акта прокурору є така підстава, як невідповідність обвинувального акта вимогам пункту 5 ч. 2 ст. 291 КПК України стосовно викладення фактичних обставин кримінального правопорушення, які прокурор вважає

встановленими, його правової кваліфікації з посиланням на положення закону й статті та формулювання обвинувачення.

У зв'язку з відсутністю у КПК України єдиних вимог до обвинувального акта під час викладення фактичних обставин правопорушення та формулювання обвинувачення кожний суддя, повертаючи обвинувальний акт, тлумачить це по-своєму й активно використовує при цьому надані йому відповідно до ч. 3 ст. 314 КПК України повноваження.

Водночас суди не беруть до уваги той факт, що зміст формулювання обвинувачення як складової частини обвинувального акта лише підлягатиме доведенню під час судового розгляду і в аспекті ст. 338 КПК України не завжди може бути остаточним на момент його надходження до суду та зводиться до викладу вчиненого особою діяння, передбаченого у КК України, із зазначенням місця, часу, способу вчинення, наслідків кримінального правопорушення, форми вини й мотивів.

> З огляду на те, що однією з причин повернення обвинувального акта прокурору є його невідповідність вимогам пункту 5 ч. 2 ст. 291 КПК України стосовно викладення фактичних обставин кримінального правопорушення, які прокурор вважає встановленими, його правової кваліфікації та формулювання обвинувачення, необхідно в КПК України передбачити єдині вимоги до обвинувального акта щодо викладення фактичних обставин правопорушення та формулювання обвинувачення

Тому висновки суду першої інстанції щодо змісту формулювання обвинувачення, на наш погляд, виходять за межі його компетенції на підготовчій стадії судового розгляду, оскільки фактично мають ознаки оцінки доведеності обвинувачення.

У зв'язку з цим необхідно в КПК України передбачити єдині вимоги до обвинувального акта щодо викладення фактичних обставин правопорушення та формулювання обвинувачення.

Також проблема полягає в тому, що в КПК України не встановлено конкретних строків для прокурора, в межах яких він повинен виправити помилки в обвинувальному акті та скласти новий обвинувальний акт.

Тільки у зазначеному вище листі ВССУ від 3 жовтня 2012 року № 223-1430/0/4-12 вказується, що згідно з ухвалою суду про повернення обвинувального акта прокурор зобов'язаний виправити допущені недоліки протягом визначеного ним розумного строку (підпункт 3 частини 6 пункту 2).

Такий строк кожним прокурором встановлюється на власний розсуд.

Отже, з метою уникнення тяганини та раціонального використання часу доцільно в пункті 3 ч. 3 ст. 314 КПК України передбачити конкретні строки усунення прокурором виявлених судом недоліків.

Також убачається за доцільне доповнити цей пункт Кодексу положенням про те, що повернення прокурору обвинувального акта судом здійснюється за умови, що без усунення виявлених недоліків кримінальне провадження не може бути призначене до судового розгляду.

З метою уникнення тяганини та раціонального використання часу доцільно в пункті 3 ч. 3 ст. 314 КПК України передбачити конкретні строки усунення прокурором виявлених судом недоліків у разі повернення обвинувального акта судом

Слід зауважити, що виявлені судом помилки у прізвищі, імені, по батькові, даті та місці народження, місці проживання, громадянстві обвинуваченого чи потрепілого, а також у прізвищі, імені, по батькові та займаній посаді слідчого й прокурора, невідповідності обвинувального акта статусу офіційного документа та невідповідності реєстру матеріалів досудового розслідування тощо можуть бути уточнені під час судового розгляду, оскільки вказані обставини не перешкоджають суду ухвалювати законні та обґрунтовані рішення.

Те саме може стосуватися і випадків, коли підготовче судове засідання відбувається за участю всіх учасників кримінального провадження і ніхто з них не спростовує отримання ними копій обвинувального акта, реєстру матеріалів досудового розслідування, цивільного позову.

Якщо ж зазначені особи заперечують отримання ними зазначених документів або вони не були долучені до обвинувального акта чи в них виявлені суттєві недоліки, які унеможливлюють призначати кримінальне провадження до судового розгляду, необхідно законодавчо передбачити відкладення розгляду судом першої інстанції обвинувального акта до виправлення помилок із встановленням конкретних строків усунення недоліків залежно від їх кількості, але такий строк не повинен перевищувати 10 днів.

Встановлення певних строків є доречним і стосовно випадків, коли суд виявляє обставини, які вказують на те, що обвинувальний акт підписаний особою, яка не наділена такими повноваженнями.

Крім того, до значних труднощів призводить норма про те, що рішення суду про повернення обвинувального акта з угодою не можна оскаржити в апеляційному порядку, а це в деяких випадках дає підґрунтя до безпідставного використання повноважень з боку суддів під час ухвалення таких рішень.

Указані приклади непоодинокі, й це не дає можливості досягти процесуального компромісу на стадіях досудового і судового провадження та ефективно використовувати запроваджений інститут угод.

На наш погляд, запропоновані зміни сприятимуть прискоренню розгляду кримінальних проваджень та забезпеченню права особи на справедливий розгляд справи впродовж розумного строку.



Ігор Кожем'яка

прокурор відділу процесуального керівництва
при провадженні досудового розслідування
територіальними органами поліції
та підтримання державного обвинувачення
управління нагляду у кримінальному провадженні
Прокуратури Луганської області,
юрист 1 класу

ОКРЕМІ ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОВНОВАЖЕНЬ ПРОКУРОРА У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ

Правове забезпечення реалізації повноважень прокурора у кримінальному провадженні, зокрема його адміністративний аспект, є важливим чинником належного процесуального керівництва досудовим розслідуванням, підтримання державного обвинувачення та як наслідок – виконання завдань кримінального провадження. Норми кримінального процесуального права потребують певних гарантій для реалізації[1]. Будь-яке повноваження втрачає свій сенс, якщо воно не забезпечене відповідними механізмами на випадок процесуальної протидії (як правової, так і неправової) з боку інших учасників провадження чи наявності обставин, що ускладнюють його реалізацію.

Сам термін «забезпечення» має досить широке значення і трактується в правовому сенсі як «створення надійної умови для здійснення чого-небудь; гарантування чогось; захист, охорона кого-небудь чи чого-небудь від небезпеки»[2]. На думку деяких науковців, правовим забезпеченням є визначення поведінки людей та їх колективів; надання цій поведінці певного спрямування і розвитку; введення її в певні межі; вплив на суспільні відносини за допомогою правових норм; юридичний вплив на поведінку юридичних та фізичних осіб[3]. Значного поширення набуло також розуміння правового забезпечення як діле-

[1] Касапоглу С.О. Процесуальні гарантії норм кримінального процесуального права. *Юридичний науковий електронний журнал.* 2017. № 1. С. 162–165. С. 163.

[2] Чуйко З.Д. Конституційно-правовий механізм забезпечення національної безпеки України. *Бюлетень Міністерства юстиції України.* 2006. № 8. С. 81–89. С. 85.

[3] Скакун О.Ф. Теорія права і держави: підручник. 3-тє вид. Київ: Алерта; ЦУЛ, 2011. 524 с. С. 135.

спрямованої дії на поведінку людей і суспільні відносини за допомогою правових (юридичних) засобів[4].

Слід зазначити, що більшість галузей права до певної міри запозичують норми, які існують в адміністративному праві. Тож останнє стає донором для багатьох галузей права[5]. Саме в системі адміністративного права були розроблені фундаментальні субінститути як нормативні утворення, що є допоміжними «будівельними конструкціями» для інститутів і підгалузей як самого адміністративного права, так і інших галузей права[6]. Такі субінститути, трансформовані з урахуванням потреб предмета правового регулювання, є складовими правового забезпечення і кримінальних процесуальних відносин.

> Будь-яке повноваження втрачає свій сенс, якщо воно не забезпечене відповідними механізмами на випадок процесуальної протидії (як правової, так і неправової) з боку інших учасників провадження чи наявності обставин, що ускладнюють його реалізацію

Підхід до визначення правового забезпечення як упорядкування суспільних відносин уповноваженими на те державою органами дає можливість розглядати його у вузькому розумінні, визначення якого залежить від специфіки суспільних відносин, що підлягають відповідному державно-владному впливу та унормуванню (в цьому випадку – реалізація повноважень прокурора у кримінальному провадженні).

Отже, адміністративно-правове забезпечення реалізації повноважень прокурора у кримінальному провадженні слід розглядати як вид адміністративно-правового забезпечення, що полягає в упорядкуванні кримінальних процесуальних правовідносин, які виникають, розвиваються і припиняються у зв'язку з реалізацією повноважень прокурора у кримінальному провадженні та необхідністю виконання завдань кримінального провадження за допомогою відповідних адміністративно-правових норм, якими встановлюються адміністративно-правові заходи, необхідні для їх охорони, реалізації та розвитку, з метою убезпечення прав і обов'язків прокурора як учасника кримінального провадження.

Серед таких адміністративно-правових заходів ключовим є інститут адміністративної відповідальності. У Кримінальному процесуальному кодек-

---

[4] Загальна теорія держави і права / за ред. проф. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченка, О.В. Петришина. Харків: Право, 2002. 432 с. С. 327.

[5] Заросило В.О. Шляхи розвитку адміністративного права та інших галузей права в Україні. *Науковий часопис Національного педагогічногоуніверситету імені М.П. Драгоманова.* Серія 18: Економіка і право. 2014. Вип. 25. С. 161–165. С. 165.

[6] Адміністративне право України. Академічний курс: підруч. у 2 т. / ред. кол.: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ: Юридична думка, 2004. Т. 1: Загальна частина. 584 с. С. 125–126.

сі України (КПК України) визначено види діянь, які перешкоджають реалізації повноважень прокурора у кримінальному провадженні та тягнуть за собою адміністративну відповідальність. З огляду на загальноприйняте розуміння структури норми права за принципом «якщо…, то…, а інакше…» відповідні нормативні положення можна розглядати як гіпотези норм права, що встановлюють таку відповідальність. Водночас Кодекс України про адміністративні правопорушення (КУпАП) містить диспозиції та санкції таких норм.

Адміністративно-правове забезпечення реалізації повноважень прокурора у кримінальному провадженні слід розглядати як вид адміністративно-правового забезпечення, що полягає в упорядкуванні кримінальних процесуальних правовідносин, пов'язаних із реалізацією повноважень прокурора у кримінальному провадженні та необхідністю виконання завдань кримінального провадження за допомогою відповідних адміністративно-правових норм, якими встановлюються адміністративно-правові заходи, необхідні для їх охорони, реалізації та розвитку, з метою убезпечення прав і обов'язків прокурора як учасника кримінального провадження

Наприклад, у пункті 4 ч. 2 ст. 36 КПК України передбачено, що прокурор уповноважений давати слідчому, органу досудового розслідування вказівки щодо проведення у встановлений ним строк слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій. Згідно з ч. 1 ст. 36, ч. 3 ст. 39, ч. 4 ст. 40 КПК України такі вказівки прокурора, надані у письмовій формі та в порядку, передбаченому КПК України, обов'язкові для виконання слідчим, керівником органу досудового розслідування, а їх невиконання тягне за собою передбачену законом відповідальність. Така відповідальність встановлена у ст. 185-8 «Ухилення від виконання законних вимог прокурора» КУпАП, згідно з ч. 1 якої адміністративно караним визнається невиконання посадовою особою законних вимог прокурора. В контексті фундаментального значення вказівок як одного з найдієвіших засобів впливу на хід провадження слід детально зупинитися на проблемних аспектах застосування зазначеної статті КУпАП, яка покликана забезпечувати можливість реалізації відповідного повноваження.

Насамперед потрібно зазначити, що в законодавстві не визначено поняття «вказівки прокурора». Науковці тлумачать їх як процесуальну форму прокурорського нагляду, спрямовану на досягнення ефективності досудового розслідування, дотримання прав учасників кримінального провадження та його завдань[7]; як процесуальні рішення прокурора, які виносяться під час

[7] Войтюк Р.В. Процесуальні гарантії діяльності детектива Національного антикорупційного бюро України. *Право і суспільство.* 2017. № 3. Ч. 2. С. 223–226. С. 225.

здійснення процесуального керівництва досудовим розслідуванням кримінального провадження слідчому, керівнику органу досудового розслідування з метою досягнення всебічності, повноти та об'єктивності досудового розслідування, спрямовані на усунення прогалин та неповноти слідства, які наділені ознаками імперативності і є обов'язковими до виконання[8]; як письмовий документ, у якому прокурор визначає для слідчого обов'язкові для виконання ним у кримінальному провадженні слідчі (розшукові) дії, негласні слідчі (розшукові) дії та інші процесуальні й організаційні дії[9]. Крім того, ні в законодавстві, ні в наукових розробках не роз'яснено відмінності між дорученнями та вказівками прокурора. Деякі науковці вважають, що доручення мають обов'язковий характер, а вказівки – дорадчий[10]; дії, вчинення яких вимагає прокурор від слідчого у вказівках, можуть вчинятися слідчим і без вказівок прокурора, тоді як дорученням прокурор покладає на слідчого вчинення певних дій, які він уповноважений проводити самостійно, але вважає за необхідне, щоб такі дії провів слідчий[11]. Таким чином, єдине визначення поняття та характерних ознак вказівок прокурора, його співвідношення з іншими документами, які видаються (приймаються) прокурором, на цей час відсутнє.

Разом із тим диспозиція ч. 1 ст. 185-8 КУпАП містить поняття «вимоги прокурора», а не «вказівки прокурора». З одного боку, такий підхід законодавця вбачається як колізія, яка може призвести до уникнення відповідною службовою особою відповідальності, з другого – варто вказати, що вимоги прокурора містяться не лише у вказівках, а й в інших документах (наприклад, дорученнях прокурора, які також згідно з ч. 3 ст. 39, ч. 4 ст. 40, ч. 3 ст. 41 КПК України є обов'язковими для виконання керівником органу досудового розслідування, слідчим та оперативним підрозділом; запитах прокурора відповідно до ч. 1 ст. 36, ч. 2 ст. 93 КПК України про отримання від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, службових та фізичних осіб речей, документів, відомостей). Навіть більше, положення ч. 3 ст. 236 КПК України, ч. 6 ст. 237 КПК України стосовно права прокурора заборонити будь-якій особі залишати місце обшуку або огляду до його закінчення та вчиняти будь-які дії, що заважають його проведенню, та настання пе-

[8] Гринів О.Д. Вказівка прокурора як форма процесуального керівництва досудовим розслідуванням. *Університетські наукові записки.* 2016. № 57. С. 205–212. С. 212.

[9] Луцик В., Кордіяка Т. Повноваження прокурора, спрямовані на усунення порушень закону в ході досудового розслідування (за законодавством України та Польщі). *Вісник Національної академії прокуратури України.* 2016. № 3. С. 87–94. С. 89.

[10] Войтюк Р.В. Процесуальні гарантії діяльності детектива Національного антикорупційного бюро України. *Право і суспільство.* 2017. № 3. Ч. 2. С. 223–226. С. 225.

[11] Луцик В., Кордіяка Т. Повноваження прокурора, спрямовані на усунення порушень закону в ході досудового розслідування (за законодавством України та Польщі). *Вісник Національної академії прокуратури України.* 2016. № 3. С. 87–94. С. 90.

редбаченої законом відповідальності за невиконання цих вимог свідчать про можливість їх висунення навіть в усній формі.

У цьому контексті додатково слід зазначити, що згідно з ч. 1 ст. 36 КПК України органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації, службові та інші фізичні особи зобов'язані виконувати законні вимоги та процесуальні рішення прокурора. Згідно з ч. 4 ст. 132 КПК України для оцінки потреб досудового розслідування слідчий суддя або суд зі свого боку зобов'язані врахувати можливість без застосованого заходу забезпечення кримінального провадження отримати речі та документи, які можуть бути використані під час судового розгляду для встановлення обставин у кримінальному провадженні (іншими словами, слідчий суддя має переконатися, що речі й документи, про тимчасовий доступ до яких клопоче прокурор у відповідному клопотанні, не надані на його запит відповідно до ст. 93 КПК України). Разом із тим здебільшого володільці відповідних речей і документів відмовляють в задоволенні таких запитів, цілком обґрунтовано посилаючись на норми глави 15 «Тимчасовий доступ до речей і документів» КПК України як відповідний спосіб реалізації ст. 93 КПК України. Згідно з даними Єдиного державного реєстру судових рішень за ненадання інформації на запит прокурора відповідно до ч. 1 ст. 36, ч. 2 ст. 93 КПК України протягом 2018 року до адміністративної відповідальності за ч. 1 ст. 185-8 КУпАП притягнуто лише одну особу. Таким чином, на прокурора покладається обов'язок звернутися з відповідним запитом та реалізувати вимоги ч. 2 ст. 93 КПК України (до звернення до слідчого судді), однак відсутні законодавчі положення, які мають встановлювати кореспондуючі обов'язки володільців речей і документів задовольняти такі запити. Належний механізм забезпечення реалізації повноваження прокурора, визначеного в ч. 1 ст. 36, ч. 2 ст. 93 КПК України, на цей час відсутній. Те саме стосується і розгляду запитів слідчих – закон не передбачає механізму правового впливу та юридичної відповідальності для тих, хто їх не виконав[12].

На прокурора покладається обов'язок звернутися з відповідним запитом та реалізувати вимоги ч. 2 ст. 93 КПК України, однак відсутні законодавчі положення, які мають встановлювати кореспондуючі обов'язки володільців речей і документів задовольняти такі запити

Ще однією перешкодою для притягнення осіб до відповідальності за ч. 1 ст. 185-8 КУпАП є визначення суб'єктом зазначеного адміністративного правопорушення «посадової особи», тоді як більшість чинних на цей час нормативно-

[12] Зайцев О.В. Щодо процесуальної самостійності та незалежності слідчого в його процесуальних діях за кримінальним процесуальним законодавством України. *Актуальні питання протидії злочинності в сучасних умовах:* матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції; ДДУВС, 15 берез. 2018 р. С. 414–416. С. 414.

правових актів оперують поняттям «службова особа» (у тому числі це стосується визначення поняття «слідчий» в пункті 17 ч. 1 ст. 3 КПК України).

Такі відмінності в розумінні сутності вказівок прокурора, відсутність відповідної законодавчої дефініції, а також єдиного підходу в розмежуванні вказівок і доручень прокурора в контексті принципу правової визначеності, який є наріжним каменем для вирішення питання про притягнення до юридичної відповідальності, схиляють до думки, що аналізована норма КУпАП загалом позбавлена об'єктивної можливості її належного застосування як заходу адміністративно-правового забезпечення відповідного повноваження прокурора та за чинної конструкції є анахронізмом. Підтвердженням труднощів у застосуванні ч. 1 ст. 185-8 КУпАП та її неоднакового трактування під час притягнення слідчих та керівників органів досудового розслідування до відповідальності є дані Єдиного державного реєстру судових рішень, згідно з якими протягом 2018 року відповідне стягнення накладено лише на п'ять осіб; ще в чотирьох випадках провадження закриті у зв'язку з відсутністю складу правопорушення.

Відмінності в розумінні сутності вказівок прокурора, відсутність єдиного підходу в розмежуванні вказівок і доручень прокурора в контексті принципу правової визначеності схиляють до думки, що норма ч. 1 ст. 185-8 КУпАП загалом позбавлена об'єктивної можливості її належного застосування як заходу адміністративно-правового забезпечення відповідного повноваження прокурора та за чинної конструкції є анахронізмом

Варто зазначити, що згідно із Законом України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року з Кримінального кодексу України вилучено ст. 381-1, відповідно до якої невиконання слідчим вказівок прокурора визнавалося злочином. Водночас існують обґрунтовані сумніви в існуванні кримінальної процесуальної відповідальності слідчого (враховуючи, що факт зобов'язання слідчого провести слідчі дії, прийняти певні рішення зумовлений скасуванням чи зміною прокурором його попередніх незаконних дій чи рішень, важко назвати відповідальністю)[13]. Те саме стосується правомочності прокурора, визначеної у пункті 8 ч. 2 ст. 36 КПК України, ініціювати перед керівником органу досудового розслідування питання про відсторонення слідчого від проведення досудового розслідування та призначення іншого слідчого за наявності підстав для його відводу або у випадку неефективного досудового розслідування. Таке відсторонення в умовах завантаженості слідчих, недієвості дисциплінарних заходів впливу швидше є звільненням від відповідальності, ніж власне відповідальні-

[13] Падалка А.М. Юридична відповідальність слідчого: зміст і система. *Право.ua.* 2014. № 1. С. 60–65. С. 64.

стю; крім того, з огляду на неукомплектованість слідчих підрозділів вжиття таких заходів здебільшого перешкоджатиме досягненню завдань кримінального провадження та призведе до порушення розумності строків у кримінальному провадженні, за забезпечення чого відповідальним є вже сам прокурор.

Зважаючи на принципову важливість адміністративних аспектів забезпечення реалізації повноважень прокурора у кримінальному провадженні щодо надання вказівок та доручень та неможливість їх забезпечення заходами кримінального чи кримінального процесуального характеру, відповідні положення ст. 185-8 КУпАП мають бути переглянуті відповідно до вимог сьогодення

Саме тому, зважаючи на принципову важливість адміністративних аспектів забезпечення реалізації повноважень прокурора у кримінальному провадженні щодо надання вказівок і доручень та неможливість їх забезпечення заходами кримінального чи кримінального процесуального характеру, відповідні положення ст. 185-8 КУпАП мають бути переглянуті відповідно до вимог сьогодення (наприклад, під час роботи над новим Адміністративним кодексом України чи іншим нормативно-правовим документом, який визначатиме склади адміністративних правопорушень та міститиме санкції за їх вчинення). При цьому доцільно визначити суб'єктом такого правопорушення саме «службову особу»; сформулювати об'єктивну сторону правопорушення як «невиконання або неналежне виконання» (за зразком конструкції норми ст. 367 КК України, якою встановлено відповідальність за службову недбалість), а також передбачити, що така відповідальність настає за ухилення від виконання законних вимог прокурора, що містяться як у вказівках, так і у дорученнях прокурора (можливий варіант – в «актах прокурорського реагування»; їх слід визначити в Законі України «Про прокуратуру» чи в КПК України або надати перелік таких актів), а також у запитах відповідно до ч. 1 ст. 36, ч. 2 ст. 93 КПК України, так само викладених в усній формі. При цьому посилання на обов'язкову ознаку вимоги – її законність – дасть можливість запобігти зловживанням з боку прокурорів під час як її висунення, так і вирішення питання про притягнення осіб до відповідальності за відповідне правопорушення.

Завершуючи аналіз ст. 185-8 КУпАП в контексті адміністративного забезпечення реалізації повноважень прокурора у кримінальному провадженні, слід зазначити, що в ч. 2 цієї статті передбачено відповідальність за ухилення від виконання законних вимог прокурора щодо прибуття в орган прокуратури, яке тягне за собою накладення штрафу від двадцяти до вісімдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Разом із тим у ст. 139 КПК України визначено: якщо підозрюваний, обвинувачений, свідок, потерпілий, цивільний відповідач, представник юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження,

який був у встановленому цим Кодексом порядку викликаний до прокурора, не з'явився без поважних причин або не повідомив про причини свого неприбуття, на нього накладається грошове стягнення у розмірі від 0,25 до 0,5 розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб. Окрім того, в такому разі до підозрюваного, обвинуваченого, свідка може бути застосовано привід. Тобто у КПК України передбачено кримінально процесуальний захід, який забезпечить реалізацію повноваження прокурора щодо виклику особи – накладення грошового стягнення.

> Доцільними є встановлення відповідальності за ухилення від виконання законних вимог прокурора, що містяться у вказівках, дорученнях та запитах прокурора, так само викладених в усній формі, визначення суб'єктом правопорушення саме «службової особи», формулювання його об'єктивної сторони як «невиконання або неналежне виконання» (за зразком конструкції норми ст. 367 КК України, якою встановлено відповідальність за службову недбалість)

Водночас згідно з ч. 3 ст. 139 КПК України за злісне ухилення від явки свідок, потерпілий несе відповідальність, встановлену законом. Така відповідальність встановлена не лише в ч. 2 ст. 185-8 КУпАП, а й ст. 185-4 КУпАП. Порівнюючи диспозиції зазначених норм КПК України та КУпАП, констатуємо, що обов'язковою умовою притягнення до відповідальності в КПК України, а також у ст. 185-4 КУпАП визначено «злісність», тоді як у ч. 2 ст. 185-8 КУпАП така умова не передбачена. Логічним є висновок, що в цій ситуації має застосовуватися саме ст. 185-4 КУпАП, норма якої узгоджується та кореспондується з відповідною нормою КПК України. Разом із тим адміністративно-правовий характер накладення грошового стягнення в контексті принципу «non bis in idem» («двічі за одне й те саме не карають») та фундаментального положення щодо тлумачення всіх сумнівів, пов'язаних із притягненням особи до відповідальності, на її користь свідчать про об'єктивні труднощі у притягненні правопорушників до відповідальності як за ч. 2 ст. 185-8 КУпАП, так і за ст. 185-4 КУпАП. Зазначений висновок підтверджується даними Єдиного державного реєстру судових рішень, згідно з якими за правопорушення, передбачене у ч. 2 ст. 185-8 КУпАП, протягом 2018 року до відповідальності не притягнуто жодної особи; за правопорушення за ст. 185-4 КУпАП протягом 2018 року до відповідальності притягнуто 14 осіб (всі – за неявку до органів досудового розслідування).

З огляду на те, що в судовому провадженні прокурор залишається єдиним представником сторони обвинувачення (за винятком випадків, коли обвинувачення підтримується потерпілим, його представником чи законним представником), саме на цій стадії реалізація його повноважень має бути забезпечена належними та ефективними заходами, у тому числі адміністративно-правового

характеру. Так, згідно з ч. 2 ст. 329, ч. 3, ч. 4 ст. 330 КПК України сторони та учасники кримінального провадження, а також інші особи, присутні в залі судового засідання, зобов'язані додержуватися порядку в судовому засіданні та беззаперечно підкорятися відповідним розпорядженням головуючого у судовому засіданні. У разі невиконання розпорядження головуючого іншими особами, присутніми у судовому засіданні, головуючий робить їм попередження про відповідальність за неповагу до суду. При повторному порушенні порядку у залі судового засідання їх за ухвалою суду може бути видалено із зали судового засідання та притягнуто до відповідальності згідно із законом. За неповагу до суду винні особи притягуються до відповідальності, встановленої законом.

Така відповідальність на цей час передбачена в ст. 185-3 «Прояв неповаги до суду або Конституційного Суду України» КУпАП. Адміністративно караною згідно з ч. 1 цієї статті визнається неповага до суду, що проявилася у злісному ухиленні від явки в суд свідка, потерпілого, позивача, відповідача або в непідкоренні зазначених осіб та інших громадян розпорядженню головуючого чи в порушенні порядку під час судового засідання, а так само вчиненні будь-ким дій, які свідчать про явну зневагу до суду або встановлених у суді правил. Враховуючи фундаментальну засаду змагальності сторін, визначену в ст. 22 КПК України, згідно з ч. 6 якої суд, зберігаючи об'єктивність та неупередженість, створює необхідні умови для реалізації сторонами їхніх процесуальних прав та виконання процесуальних обов'язків, диспозиція ст. 185-3 КУпАП України в частині караності «порушення порядку під час судового засідання, а так само вчинення будь-ким дій, які свідчать про явну зневагу до суду або встановлених у суді правил», є, серед іншого, адміністративно-правовим заходом реалізації повноважень, прокурором зокрема, під час судового провадження. Тобто йдеться про широке трактування нормативного положення «прояв неповаги до суду» – в тому числі, неповаги до правового статусу прокурора як сторони кримінального провадження, яка бере участь у судовому процесі.

Насамкінець слід зазначити, що ключовою структурною частиною будь-якої норми права, що встановлює відповідальність за вчинення правопорушення, є санкція. Зважаючи на значущість завдань, які стоять перед прокурором, особи, винні у перешкоджанні реалізації ним повноважень, мають підлягати суворим заходам впливу. Однак норми КУпАП містять абсолютно інші санкції. Так, вже згадуване вище невиконання законних вимог прокурора тягне за собою накладення штрафу від двадцяти до сорока неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Питання про те, чи здатні такі стягнення забезпечити кару, перевиховання правопорушників та загальну і спеціальну превенції, є риторичним.

Таким чином, адміністративно-правове забезпечення реалізації повноважень прокурора у кримінальному провадженні потребує вдосконалення, а відповідні концептуальні положення – подальшого дослідження в межах теорії права.



Василь Кожухар
начальник відділу підвищення кваліфікації прокурорів
з нагляду за додержанням законів
при виконанні судових рішень
у кримінальних провадженнях
інституту підвищення кваліфікації прокурорів
Національної академії прокуратури України

ДОДЕРЖАННЯ ПЕРЕДБАЧЕНИХ ЗАКОНОМ ПРАВ ЗАСУДЖЕНИХ ЯК ПРІОРИТЕТ У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

Згідно зі ст. 3 Конституції України головним обов'язком держави є утвердження та забезпечення прав і свобод людини[1]. З огляду на це однією з найважливіших умов формування правової системи України є створення дієвих механізмів гарантування правового статусу особи.

Із часу здобуття Україною незалежності зміст поняття «правовий статус громадянина» значно розширився і збагатився. Зокрема, переглянуто попередню позицію стосовно прав людини, збільшено обсяг прав і свобод громадян, зміцнено політичні та юридичні гарантії. Водночас необхідність вивчення й удосконалення правового статусу особи не втрачає актуальності, особливо це стосується правового статусу особи, засудженої до відбування певного виду покарання.

Проблемам теорії правового статусу особи, яка притягується до кримінальної відповідальності, присвячені праці, зокрема, В.Д. Адаменка, Н.В. Вітрука, С.Ф. Денисова, А.В. Кирилюка, Л.Д. Кокорева, В.І. Новосьолова, А.Х. Степанюка, П.М. Рабиновича, В.М. Трубникова, Ю.А. Чеботарьова, І.С. Яковець.

Правовий статус – це юридично закріплене становище особи в державі й суспільстві. Складні зв'язки між державою та індивідами, а також між індивідами у державно-організованому суспільстві фіксуються державою у юридичній формі – як права, свободи та обов'язки. У своїй єдності саме вони становлять правовий статус індивіда, який водночас є відображенням особливостей соціальної структури суспільства, рівня демократії та стану законності. Правовий статус як юридична категорія не лише визначає стандарти можливої та необ-

[1] Конституція України: Закон України від 28 черв. 1996 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр (дата звернення: 10.12.2018).

хідної поведінки, що забезпечують нормальну життєдіяльність соціального середовища, а й характеризують реальну взаємодію держави та особи[2].

Основою правового становища особи є загальний статус громадян держави. У ньому втілені найбільш важливі зв'язки між державою і суспільством, з одного боку, та між громадянами – з другого. Загальний правовий статус мають усі громадяни незалежно від того, в яких конкретних відносинах вони перебувають, які професії мають та посади обіймають, яким майном володіють.

Особливого значення фундаментальні конституційні принципи, на яких базуються взаємовідносини між правовою державою і особою, набувають, коли йдеться про виконання кримінальних покарань у виді позбавлення волі, оскільки під час їх здійснення істотно обмежуються права громадянина та до нього застосовуються заходи примусу

До змісту загального статусу громадян включено права й обов'язки, закріплені в Конституції України, а також інші загальні права, визначені чинним законодавством.

Спеціальний статус громадян характеризується меншим порівняно із загальним статусом ступенем поширеності, він стосується не усіх, а окремих громадян, об'єднаних за певними ознаками.

Так, правовий статус засуджених являє собою різновид спеціального статусу, який своєю чергою поділяється на правові статуси осіб, які відбувають кримінальні покарання різних видів, що обумовлює наявність в останніх відповідних прав та обмежень залежно від виду покарання.

В усіх сферах правового регулювання, серед них і виконання кримінальних покарань, набувають розвитку і конкретизації фундаментальні конституційні принципи, на яких базуються взаємовідносини між правовою державою і особою: верховенство права, суворе підпорядкування закону діяльності всіх державних органів і посадових осіб, невід'ємність, непорушність та недоторканність прав і свобод особи, взаємна відповідальність держави та особи.

Особливого значення ці принципи набувають, коли йдеться про виконання кримінальних покарань у виді позбавлення волі, оскільки під час їх здійснення істотно обмежуються права громадянина та до нього застосовуються заходи примусу.

Ізоляція в місцях позбавлення волі не може бути абсолютною. У зв'язку з цим закон встановлює певні її межі, закріплюючи їх у вигляді суб'єктивних прав чи законних інтересів засуджених. Також зазначимо, що засуджені є повноважним суб'єктом своєї ресоціалізації.

[2] Зайчук О.В., Оніщенко Н.М. Теорія держави і права. Академічний курс. URL: http://www.ebk.net.ua/Book/law/zaychuk (дата звернення: 10.12.2018).

Основні права засуджених чітко регламентовані Кримінально-виконавчим кодексом України (КВК України)[3]. Всю сукупність прав засуджених до покарання у виді позбавлення волі можна умовно поділити на три групи.

У соціально-економічній сфері на засуджених поширюються такі права, як право на працю, освіту, охорону здоров'я, державне пенсійне забезпечення користування досягненнями культури, наукову та технічну творчість, відпочинок тощо. Разом із тим більшість цих прав у зв'язку з відбуванням покарання у виді позбавлення волі до певної міри зазнають тих чи інших змін та обмежень

До першої групи належать конституційні права, які охоплюють сукупність соціально-економічних, політичних і особистих прав, свобод та обов'язків людини та громадянина.

У соціально-економічній сфері на засуджених поширюються права на працю, освіту, охорону здоров'я; право на державне пенсійне забезпечення за віком, по інвалідності, у зв'язку із втратою годувальника та в інших випадках, передбачених законом; права на користування досягненнями культури, наукову та технічну творчість, відпочинок тощо. Разом із тим більшість цих прав у зв'язку з відбуванням покарання у виді позбавлення волі до певної міри зазнають тих чи інших змін та обмежень.

Засуджені до позбавлення волі, як і інші громадяни України, не позбавляються права на працю, яке закріплене у ст. 43 Конституції України, але внаслідок відбування покарання у виді позбавлення волі це право засуджених деяким чином змінюється та обмежується – засуджені не вільні у виборі виду праці.

Зокрема, у ч. 1 ст. 118 КВК України закріплена норма, відповідно до якої засуджені до позбавлення волі мають право працювати в місцях і на роботах, які визначаються адміністрацією колонії, і залучаються до суспільно корисної праці з урахуванням наявних виробничих потужностей, зважаючи при цьому на стать, вік, працездатність, стан здоров'я і спеціальність.

Відповідно до ч. 2 ст. 118 КВК України засудженим чоловікам віком понад шістдесят років, жінкам – понад п'ятдесят п'ять 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 їхнім бажанням з урахуванням висновку лікарської комісії колонії.

Проте засуджені до позбавлення волі, які мають заборгованість за виконавчими документами, зобов'язані працювати в місцях і на роботах, які визначаються адміністрацією колонії, до погашення такої заборгованості.

[3] Кримінально-виконавчий кодекс України: Кодекс України від 11 лип. 2003 р. № 1129-VI. URL: http:/zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1129 (дата звернення: 10.12.2018).

Засуджені не мають права припиняти роботу з метою вирішення трудових та інших конфліктів.

Право на освіту, передбачене у ст. 53 Конституції України, стосовно засуджених реалізується через норми ст.ст. 125 та 126 КВК України, якими закріплено, що у виправних колоніях згідно із законами України «Про освіту» і «Про загальну середню освіту» для засуджених забезпечується доступність і безоплатність здобуття повної загальної середньої освіти.

Засудженим, які бажають підвищувати свій загальноосвітній рівень, незалежно від віку створюються умови для самоосвіти, надається можливість навчання в загальноосвітніх навчальних закладах колоній, які створюються місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування відповідно до потреб у них і за наявності необхідної матеріально-технічної та науково-методичної баз, педагогічних кадрів у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Як і всі громадяни України, засуджені мають право на охорону здоров'я та медичну допомогу (ст. 49 Конституції України). Це право засуджених реалізується через норми ст. 116 КВК України, згідно з якими лікувально-профілактична і санітарно-протиепідемічна робота в місцях позбавлення волі організовується і проводиться відповідно до законодавства про охорону здоров'я. Адміністрація колоній зобов'язана виконувати необхідні медичні вимоги, що забезпечують охорону здоров'я засуджених.

Засуджений має право звертатися за консультацією і лікуванням до закладів охорони здоров'я, що мають ліцензію Міністерства охорони здоров'я України, які надають платні медичні послуги та не віднесені до відання центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань. У такому разі оплата послуг і придбання необхідних ліків здійснюються засудженим або його рідними та близькими за рахунок власних коштів. Консультування та амбулаторне лікування проводяться в медичних частинах колоній за місцем відбування покарання під наглядом персоналу медичної частини.

Відповідно до ст. 117 КВК України до засуджених до позбавлення волі осіб, які мають хворобу, що становить небезпеку для здоров'я інших осіб, та тих, які не пройшли повного курсу лікування і відмовляються від нього, адміністрацією колонії застосовуються призначені судом примусові заходи медичного характеру або примусове лікування. Закон також покладає на засуджених обов'язок виконувати правила особистої і загальної гігієни та вимоги санітарії.

Право на соціальний захист у старості та у разі втрати працездатності (ст. 46 Конституції України) також поширюється на засуджених і реалізується через норми кримінально-виконавчого законодавства України, зокрема закріплені у ст. 122 «Пенсійне забезпечення засуджених до позбавлення волі» КВК України,

відповідно до якої засуджені мають право на загальних підставах на державне пенсійне забезпечення за віком, по інвалідності, у зв'язку з втратою годувальника та в інших випадках, передбачених законом[4].

Пенсії засудженим за наявності відповідного права призначаються територіальними органами Пенсійного фонду України за місцем відбування покарання. Особа, яка під час відбування покарання набула право на пенсію, надає адміністрації виправного закладу клопотання про забезпечення необхідних умов для призначення їй пенсії за місцезнаходженням цього виправного закладу, у тому числі щодо виклику представників Пенсійного фонду України.

Певні обмеження поширюються на такі особисті права засуджених, як право на особисту недоторканність, недоторканність житла, таємницю листування, телефонних розмов, суттєво обмежується право на свободу пересування та вільного вибору місця проживання. Проте засудженим, які тримаються у дільницях соціальної реабілітації виправних колоній мінімального та середнього рівня безпеки, дозволяється у вільний від роботи час від підйому до відбою вільно пересуватися в межах території дільниці, а з дозволу адміністрації колонії у разі необхідності – поза її територією, у межах населеного пункту

Особи, яким призначена пенсія до відбування покарання, підлягають державному пенсійному забезпеченню на загальних підставах. Призначена пенсія перераховується органами Пенсійного фонду України за місцем відбування покарання засудженого пенсіонера на рахунок установи і з неї відшкодовуються витрати на його утримання, при цьому не менш як 50 відсотків пенсії зараховується на особовий рахунок засудженого.

На засуджених поширюються права, передбачені в ст. 38 Конституції України, – брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, обирати та бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Водночас відповідно до рішення Конституційного Суду України від 27 лютого 1998 року засуджені до позбавлення волі хоча і мають право обирати депутатів Верховної Ради України, брати участь у виборах Президента України та всеукраїнському референдумі, проте у виборах до місцевих рад, місцевих органів самоврядування та у місцевих референдумах участі не беруть.

У статті 127 КВК України зазначено, що в колоніях можуть створюватися самодіяльні організації засуджених до позбавлення волі, які, проте, не є суспіль-

[4] Про пенсійне забезпечення: Закон України від 5 лист. 1991 р. № 1788-XII. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1788-12 (дата звернення: 10.12.2018).

ними організаціями й існують та працюють під контролем адміністрації виправної колонії.

На засуджених поширюється право на свободу світогляду і віросповідання, передбачене в ст. 35 Конституції України, яке реалізується через норми ст. 128 КВК України. У колоніях здійснення свободи сповідувати будь-яку релігію або виражати переконання, пов'язані із ставленням до релігії, підлягає лише тим обмеженням, які необхідні для забезпечення ізоляції, громадської безпеки і встановлені КВК України.

Певні обмеження поширюються на такі особисті права засуджених, як право на особисту недоторканність, право на недоторканність житла, таємницю листування, телефонних розмов.

З огляду на вимоги режиму та ізоляції суттєво обмежується для засуджених передбачене у ст. 33 Конституції України право на свободу пересування та вільного вибору місця проживання. Крім того, в законодавстві встановлено обмеження прав і обов'язків засуджених щодо проходження військової служби.

Більший обсяг прав у цьому питанні надається засудженим, які тримаються у дільницях соціальної реабілітації виправних колоній мінімального та середнього рівня безпеки: у вільний від роботи час від підйому до відбою вони користуються правом вільного пересування в межах території дільниці, а з дозволу адміністрації колонії можуть пересуватися без нагляду поза територією дільниці, але в межах населеного пункту, якщо це необхідно у зв'язку з характером виконуваної ними роботи або навчанням.

Друга група охоплює сукупність цивільних прав засуджених. Позбавлення волі тягне за собою тимчасове (на час виконання покарання) позбавлення засуджених деяких цивільних прав і обмеження можливості користування іншими цивільними правами, які належали особі до її засудження.

Кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю. Засуджений не втрачає права власності на майно, що належало йому до засудження, але обмежується в праві володіння, користування та розпоряджання майном. Він не може користуватися своїм майном, яке залишилося за місцем його проживання до арешту чи засудження.

Засуджений також обмежений у праві розпоряджатися своїм майном: це право він може реалізувати тільки через обраного ним представника з використанням доручення, засвідченого адміністрацією виправної колонії. Відповідно до ч. 7 ст. 102 КВК України засуджені обмежуються в праві користування майном, яке потрапило разом з ними до колонії. Це, зокрема, стосується грошей, цінних паперів і речей, а також предметів, які заборонено використовувати або зберігати у колоніях.

Виявлені у засуджених речі та предмети, які заборонено використовувати в колоніях, вилучаються, про що посадовою особою колонії складається

протокол. За клопотанням установи виконання покарання слідчий суддя розглядає питання про конфіскацію таких речей та предметів або про передачу їх на зберігання до звільнення засудженого відповідно до положень розділу VIII Кримінального процесуального кодексу України. Зберігання грошей, цінних паперів забезпечується адміністрацією колонії.

Засуджений не втрачає права власності на майно, що належало йому до засудження, але обмежується в праві володіння, користування та розпоряджання майном. Право на спадщину з огляду на фізичну ізоляцію реалізується засудженим через представника за дорученням, засвідченим адміністрацією колонії

Засуджені можуть мати при собі тільки ті речі, перелік та кількість яких передбачені Правилами внутрішнього розпорядку установ виконання покарань, але разом з тим вони не мають права продавати, дарувати чи відчужувати іншим особам або на користь інших засуджених предмети, речі та речовини, які знаходяться в їх особистому користуванні.

Для засуджених не встановлюються обмеження в реалізації права на спадщину, але через фізичну ізоляцію вони не можуть особисто вступити у володіння спадщиною і реалізують це право через представника за дорученням, засвідченим адміністрацією колонії. Засуджені мають також право скласти заповіт, який повинен бути посвідчений начальником установи виконання покарань або слідчого ізолятора[5].

Засуджені залишаються суб'єктами прав і обов'язків у сфері сімейно-шлюбних правовідносин і батьківських прав, якщо вони не позбавлені їх за рішенням суду. Однак, зважаючи на ізоляцію засуджених, ці права зазнають певних обмежень. Так, засуджений, який відбуває покарання, не може безпосередньо брати участь у вихованні дитини. Засудження особи до позбавлення волі не є перешкодою для вступу особи у шлюб, і з дозволу адміністрації колонії за відсутності причин, які перешкоджають реєстрації шлюбу, засуджений може взяти шлюб. Крім того, законодавець скасував положення ч. 3 ст. 107 Сімейного кодексу України, відповідно якого у разі засудження одного із подружжя до позбавлення волі на строк не менше 3 років був передбачений спрощений порядок розірвання шлюбу[6].

До третьої групи належать спеціальні права, які встановлюються для засуджених до позбавлення волі безпосередньо нормами кримінально-

[5] Про порядок посвідчення заповітів і доручень, прирівнюваних до нотаріально посвідчених: постанова Кабінету Міністрів України від 15 черв. 1994 р. № 419. URL: zakon2.rada.gov.ua/laws/ (дата звернення: 10.12.2018).

[6] Сімейний кодекс України: Кодекс України від 10 січ. 2002 р. № 2947-III. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2947-14/page2 (дата звернення: 10.12.2018).

виконавчого законодавства України на підставах сутності цього виду кримінального покарання та необхідності дотримання встановлених законом вимог щодо забезпечення належного порядку виконання і відбування покарання у виді позбавлення волі.

Законодавчо основні права засуджених до позбавлення волі закріплені у ст. 107 КВК України, згідно з якою засуджені, які відбувають покарання у виді позбавлення волі, мають право в порядку, встановленому КВК України і нормативно-правовими актами центрального органу виконавчої влади з питань виконання покарань:

– одержувати інформацію і роз'яснення про умови відбування і порядок виконання покарання у виді позбавлення волі;

– користуватися послугами, які надаються в місцях позбавлення волі, в тому числі додатковими, оплачуваними;

– брати участь у трудовій діяльності;

– отримувати медичну допомогу і лікування, в тому числі платні медичні послуги за рахунок особистих грошових коштів чи коштів рідних та близьких;

– розпоряджатися грошовими коштами, придбавати, володіти і розпоряджатися предметами, речами, виробами;

– здійснювати листування з особами, які знаходяться за межами колоній, вести з ними телефонні розмови, у тому числі у мережах рухомого (мобільного) зв'язку, користуватися глобальною мережею Інтернет;

– одержувати і відправляти посилки, бандеролі, грошові перекази, одержувати передачі;

– зустрічатися з родичами та іншими особами;

– подавати пропозиції, заяви і скарги в усній чи письмовій формі від свого імені та з питань, що стосуються їх особисто;

– брати участь у роботі самодіяльних організацій та гуртків соціально корисної спрямованості, займатися фізичною культурою і спортом;

– придбавати, користуватися і зберігати предмети першої потреби, періодичні видання, літературу, продукти харчування;

– розпоряджатися вільним часом, який відведений розпорядком дня, не порушуючи при цьому правил поведінки;

– одержувати освіту відповідно до законодавства про освіту;

– одержувати правову допомогу від адвокатів або інших фахівців у галузі права, які за законом мають право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи;

– звертатися до адміністрації з проханням внести подання щодо умовно-дострокового звільнення від відбування покарання чи щодо заміни невідбутої частини покарання більш м'яким.

Необхідно мати на увазі, що в ч. 2 ст. 107 КВК України передбачено надання засудженим й інших прав, реалізація яких не суперечить меті покарання, порядку й умовам виконання та відбування покарання.

Спеціальні обов'язки та права засуджених до позбавлення волі закріплені також у Правилах внутрішнього розпорядку установ виконання покарань (Правила), які затверджені наказом Міністерства юстиції України від 28 серпня 2018 року № 2823/5[7].

Формальність у проголошенні прав засуджених поглиблює існуючий антагонізм між особами, які відбувають покарання, і суспільством, суттєво віддаляє виконання поставлених перед покаранням цілей

Перелік прав і обов'язків засуджених до позбавлення волі, який закріплений у Правилах, є ширшим за той, що зазначено у КВК України. Так, у Правилах права й обов'язки засуджених до позбавлення волі конкретизуються з огляду на необхідність забезпечення режимних вимог, встановлених для цього виду покарання.

Таким чином, соціально-правове призначення прав засуджених полягає у зміцненні режиму законності під час виконання покарання, оскільки ступінь свободи засудженого співвідносний з мірою несвободи держави стосовно нього, дотримуватися якої – важливий обов'язок її представників, тобто персоналу установ та органів виконання покарань.

Права засуджених, якщо вони гарантовані матеріально, політично та організаційно, сприяють розвитку особи засудженого, зрештою – його ресоціалізації.

Натомість формальність у проголошенні прав засуджених поглиблює існуючий антагонізм між особами, які відбувають покарання, і суспільством, суттєво віддаляє виконання поставлених перед покаранням цілей.

[7] Правила внутрішнього розпорядку установ виконання покарань: наказ Міністерства юстиції України від 28 серп. 2018 р. № 2823/5. URL: http://zakon.rada.gov.ua/z1010-18 (дата звернення: 10.12.2018).



Ігор Сказко

старший викладач відділу підвищення кваліфікації прокурорів з нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних провадженнях інституту підвищення кваліфікації прокурорів Національної академії прокуратури України

ЗАХИСТ ПРОКУРОРОМ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРАВ, СВОБОД ТА ІНТЕРЕСІВ ОСІБ, ЯКІ СТРАЖДАЮТЬ НА ПСИХІЧНІ РОЗЛАДИ

У юридичному механізмі забезпечення прав громадян, з-поміж них і осіб, які страждають на психічні розлади, особлива роль належить прокуратурі України, яка відповідно до ст. 26 Закону України «Про прокуратуру» здійснює встановлену Конституцією України функцію нагляду за додержанням законів при застосуванні заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

У статтях 3, 49 Конституції України[1], інших законодавчих актах, що регулюють суспільні відносини у сфері охорони здоров'я, закріплено право людини на медичну допомогу. Поряд із цим у чинному законодавстві передбачено можливість застосування медичної допомоги без усвідомленої згоди особи, тобто у примусовому порядку.

Аналіз норм Кримінального процесуального кодексу України (КПК України) та Закону України «Про психіатричну допомогу»[2] дає підстави для висновку, що особи, які страждають на психічні розлади, можуть бути поміщені без їх усвідомленої письмової згоди до закладів із надання психіатричної допомоги в умовах, які унеможливлюють їх небезпечну поведінку, виключно за рішенням суду у випадках:

– застосування примусових заходів медичного характеру до осіб, які вчинили визначені у законодавстві про кримінальну відповідальність протиправні діяння в стані неосудності чи обмеженої осудності або вчинили злочин у стані

[1] Конституція України: Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1018-2017 (дата звернення: 11.02.2019).

[2] Про психіатричну допомогу: Закон України від 22 лют. 2000 р. № 1489-III. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/1489-14 (дата звернення: 11.02.2019).

осудності, але захворіли на психічну хворобу до постановлення вироку або під час відбування покарання;

– застосування запобіжного заходу у вигляді поміщення до закладу з надання психіатричної допомоги в умовах, які виключають небезпечну поведінку особи, стосовно якої передбачається застосування примусових заходів медичного характеру або вирішувалося питання про їх застосування;

– проведення стаціонарної судово-психіатричної експертизи стану психічного здоров'я особи у разі необхідності здійснення тривалого спостереження та дослідження особи;

– надання невідкладної примусової психіатричної допомоги особам, які за станом свого психічного здоров'я становлять небезпеку для себе або оточуючих, але не вчинили жодного суспільно небезпечного діяння, відповідальність за яке передбачена нормами Кримінального кодексу України (КК України).

Примусові заходи медичного характеру характеризуються двояко: з одного боку, це заходи примусу, тобто юридичні, з другого – медичні.

В Україні впроваджується нова система застосування заходів примусового характеру: особам, які скоїли суспільно небезпечні діяння, психіатрична допомога надаватиметься виключно у спеціальних закладах та застосовуватимуться всі передбачені в ст. 94 КК України стаціонарні види примусових заходів медичного характеру. Тобто психіатрична допомога особам, які вчинили суспільно небезпечне діяння, надаватиметься окремо від загальної психіатричної практики

Слід зазначити, що наказом Міністерства охорони здоров'я України (МОЗ України) від 31 серпня 2017 року № 992 затверджено Правила застосування примусових заходів медичного характеру в спеціальному закладі з надання психіатричної допомоги[3]. Відповідно до цього нормативного акта впроваджується нова система застосування заходів примусового характеру: зокрема, у спеціальному закладі з надання психіатричної допомоги (СЗНПД) надаватиметься психіатрична допомога виключно особам, які скоїли суспільно небезпечні діяння, та застосовуватимуться всі передбачені в ст. 94 КК України стаціонарні види примусових заходів медичного характеру. Тобто психіатрична допомога особам, які вчинили суспільно небезпечне діяння, надаватиметься окремо від загальної психіатричної практики.

Наказом МОЗ України від 20 березня 2018 року № 516, зі змінами та доповненнями від 5 липня 2018 року № 1267, затверджено Перелік спеціальних закла-

[3] Правила застосування примусових заходів медичного характеру в спеціальному закладі з надання психіатричної допомоги: наказ МОЗ України від 20 берез. 2018 р. № 992. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1408-17 (дата звернення: 11.02.2019).

дів з надання психіатричної допомоги, відповідно до якого в Україні планується створити 14 таких спецзакладів[4].

Одразу зауважимо, що до вказаного Переліку з незрозумілих причин не включено єдину в державі психіатричну лікарню з суворим наглядом.

Наразі в Україні, до створення СЗНПД, примусові заходи медичного характеру виконуються в державному закладі «Українська психіатрична лікарня з суворим наглядом МОЗ України», дванадцяти спеціальних відділеннях з посиленим наглядом обласних психіатричних лікарень, за якими закріплено території обслуговування, та у відділеннях зі звичайним наглядом комунальних психіатричних лікарень за місцем проживання пацієнтів у всіх регіонах України.

Як свідчать матеріали прокурорських перевірок, через відсутність державної програми та фінансування жодну з передбачених МОЗ України установ поки що не переобладнано для тримання осіб в умовах суворого нагляду, а саме: не створено належних умов для тримання особливо небезпечних осіб та не гарантовано безпеки як медичних працівників, так і пацієнтів

Під час проведення реформи судової психіатрії згідно з наказом МОЗ України від 14 вересня 2018 року № 1673 державний заклад «Українська психіатрична лікарня з суворим наглядом МОЗ України» реорганізується шляхом приєднання до державної установи «Центр психічного здоров'я і моніторингу наркотиків та алкоголю Міністерства охорони здоров'я України». Пацієнтів, які перебувають на цей час у вказаному закладі, планується розмістити у СЗНПД, які вказані у Переліку МОЗ України, у межах адміністративно-територіальної одиниці проживання осіб.

Як свідчать матеріали прокурорських перевірок, через відсутність державної програми та фінансування жодну з установ із зазначеного Переліку МОЗ України поки що не переобладнано для тримання осіб в умовах суворого нагляду, а саме: не створено належних умов для тримання особливо небезпечних осіб та не гарантовано безпеки як медичних працівників, так і пацієнтів, чим створюються передумови для численних надзвичайних подій. Тому, на наш погляд, до створення безпечних умов передчасно переводити особливо небезпечних хворих із ДП «Українська психіатрична лікарня з суворим наглядом МОЗ України» у спеціалізовані заклади.

На цій проблемі акцентується увага керівників регіональних прокуратур у листі-орієнтуванні Генеральної прокуратури України від 9 жовтня 2018 року № 16/5-380 вих-339 окв-18.

[4] Про внесення змін до Переліку спеціальних закладів з надання психіатричної допомоги: наказ МОЗ України від 5 лип. 2018 р. № 1267. URL: http://moz.gov.ua/uploads/1/5870-dn_20180705_1267.pdf (дата звернення: 11.02.2019).

Згідно з ч.ч. 2, 3 ст. 508 КПК України запобіжні заходи у виді поміщення до закладу з надання психіатричної допомоги в умовах, що виключають небезпечну поведінку особи, застосовуються судом до особи з моменту встановлення факту розладу психічної діяльності чи психічної хвороби відповідно до загальних правил Кодексу.

У частині 7 ст. 19 Закону України «Про психіатричну допомогу» визначено, що при застосуванні судом запобіжних заходів до особи, стосовно якої передбачається застосування примусових заходів медичного характеру або вирішувалося питання про їх застосування, порядок організації психіатричної допомоги такій особі встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Однак під час реалізації на практиці норм ст. 508 КПК України виникають певні проблеми, що здебільшого пов'язано з відсутністю нормативного акта КМУ щодо порядку застосування запобіжних заходів у вигляді поміщення особи до психіатричного закладу в умовах, що виключають її небезпечну поведінку.

Дотепер не визначено такого спеціалізованого закладу з надання психіатричної допомоги, в якому буде створено умови, що унеможливлять небезпечну поведінку осіб, і який придатний для реалізації запобіжного заходу у вигляді поміщення особи до психіатричного закладу. На цей час особи, щодо яких застосовано такий запобіжний захід, як правило, госпіталізуються до відділень із загальним або посиленим наглядом закладів із надання психіатричної допомоги, які мають підготовлений персонал і утримуються в спеціально обладнаних палатах, що технічно пристосовані, дають змогу захистити персонал та інших пацієнтів шляхом утримання цих осіб в умовах, що виключають їх небезпечну поведінку. Охорона таких осіб повинна забезпечуватись працівниками органів Національної поліції.

Надання примусової психіатричної допомоги у спеціальних закладах здійснюється на підставі ст.ст. 11–14 Закону України «Про психіатричну допомогу» за рішенням суду, яке встановлюється в порядку, передбаченому ст.ст. 339–342 глави 10 розділу IV «Окреме провадження» Цивільного процесуального кодексу України.

Основними видами примусової психіатричної допомоги є: психіатричний огляд, надання амбулаторної та стаціонарної психіатричної допомоги, яка здійснюється у психіатричних закладах усіх форм власності.

Прокурору слід враховувати, що заходи стаціонарної психіатричної допомоги обмежують особисту свободу, оскільки передбачають і заходи примусу.

Відповідно до ст. 1 Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи стосовно правового захисту осіб, які страждають на психічні розлади і примусово утримуються як пацієнти, від 22 лютого 1983 року № R(83)2[5] «примусове утриман-

[5] Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи стосовно правового захисту осіб, які страждають на психічні розлади і примусово утримуються як пацієнти: міжнар. док. від 22 лют. 1983 р. № R(83)2. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_074 (дата звернення: 11.02.2019).

ня означає госпіталізацію та утримання для лікування особи, яка страждає на психічний розлад, у лікарні, іншому медичному закладі або відповідному місці; таке утримання не є добровільним з боку пацієнта».

Поміщення у заклад з надання психіатричної особи завідомо психічно здорової людини є злочином, відповідальність за який передбачена ст. 151 КК України.

Згідно з рішенням Конституційного Суду України госпіталізація до закладу з надання психіатричної допомоги недієздатної особи, яка за станом здоров'я не здатна висловити прохання або надати усвідомлену письмову згоду, можлива лише за рішенням суду

Також варто мати на увазі, що рішенням Конституційного Суду України від 20 грудня 2018 року № 13-р/2018[6] визнано неконституційними положення шостого речення частини першої статті 13 Закону України «Про психіатричну допомогу» щодо госпіталізації до закладу з надання психіатричної допомоги недієздатної особи, яка за станом здоров'я не здатна висловити прохання або надати усвідомлену письмову згоду, за рішенням (згодою) органу опіки та піклування, тобто без рішення суду. Конституційний Суд України постановив, що «до законодавчого врегулювання питання забезпечення судового контролю за госпіталізацією недієздатної особи до закладу з надання психіатричної допомоги така госпіталізація можлива лише за рішенням суду».

Окремо хочемо зазначити, що наказом МОЗ України від 24 березня 2016 року № 240[7] затверджено Правила застосування фізичного обмеження та (або) ізоляції при наданні психіатричної допомоги особам, які страждають на психічні розлади (Правила).

Відповідно до Правил фізичне обмеження (фіксація) та (або) ізоляція під час надання психіатричної допомоги особам, які страждають на психічні розлади, є методами попередження небезпечних дій особи.

Ізоляція передбачає відокремлення від оточуючих особи, яка за своїм психічним станом становить безпосередню небезпеку для себе або інших осіб, з метою унеможливлення скоєння суспільно небезпечного діяння та надання медичної допомоги. Строк разової ізоляції не може перевищувати вісім годин, для продовження її строку необхідно нове призначення.

Важливо наголосити, що відповідно до ст. 31 Закону України «Про психіатричну допомогу» нагляд за додержанням законів при наданні психіатричної

[6] Рішення Конституційного Суду України від 20 груд. 2018 р. № 13-р/2018. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/v013p710-18/sp:head:max15 (дата звернення: 11.02.2019).

[7] Правила застосування фізичного обмеження та (або) ізоляції при наданні психіатричної допомоги особам, які страждають на психічні розлади: наказ МОЗ України від 24 берез. 2016 р. № 240. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0570-16 (дата звернення: 11.02.2019).

допомоги здійснюється прокурором шляхом реалізації повноважень щодо 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.

Однак ні в ст. 26 Закону України «Про прокуратуру», ні в наказі Генерального прокурора України від 20 квітня 2016 року № 161 «Про організацію діяльності прокурорів з нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян» конкретні об'єкти прокурорського нагляду у сфері примусової психіатрії не зазначені. Прокурори, як правило, зосереджують свою увагу на питанні додержання конституційних прав осіб, які страждають на психічні розлади і примусово утримуються у закладах з надання психіатричної допомоги.

У нормативно-правових актах, якими регламентується здійснення нагляду прокурорами, не зазначено конкретних об'єктів прокурорського нагляду у сфері примусової психіатрії. Як правило, прокурори зосереджують свою увагу на питанні додержання конституційних прав осіб, які страждають на психічні розлади і примусово утримуються у закладах з надання психіатричної допомоги

Зокрема, у 2018 році з метою поновлення порушених прав осіб, які страждають на психічні розлади, загалом по державі прокурорами внесено понад 220 документів реагування, за результатами їх розгляду до відповідальності притягнуто 250 осіб.

Водночас відповідно до ст. 23 Закону України «Про психіатричну допомогу», крім закладів із надання психіатричної допомоги, в Україні функціонують заклади соціального захисту осіб, які страждають на психічні розлади (психоневрологічні інтернати).

У частині 5 ст. 25 указаного Закону передбачено можливість встановлювати обмеження щодо реалізації конституційних прав і свобод громадян, які перебувають у закладі соціального захисту для осіб, які страждають на психічні розлади, за рішенням лікаря-психіатра (комісії лікарів-психіатрів) в інтересах захисту здоров'я чи безпеки самих підопічних, а також в інтересах здоров'я або безпеки інших осіб.

Слід зауважити, що згідно з чинними Правилами застосовування фізичного обмеження та ізоляції можливе лише в закладах охорони здоров'я. Наказом МОЗ України від 16 травня 2018 року № 933 «Про внесення змін до Переліку закладів охорони здоров'я», установи/заклади системи соціального захисту населення – психоневрологічні інтернати – віднесено до системи закладів охорони здоров'я. Отже, на цей час нормативно врегульовано порядок застосу-

вання у психоневрологічних інтернатах до підопічних фізичного обмеження та ізоляції.

Однак, як свідчать результати перевірок, саме у психоневрологічних інтернатах допускаються численні порушення прав громадян на свободу та належну медичну допомогу.

Так, під час моніторингових відвідувань представниками Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини психоневрологічних інтернатів практично в кожному із відвіданих закладів було виявлено «заґратовані приміщення та кімнати, в яких на вікнах та дверях встановлені глухі стаціонарні ґрати, де утримуються люди. … Підопічні стверджували, що персонал замикає їх у цих приміщеннях, караючи за будь-які порушення… Допускаються випадки травмування, побиття, приниження підопічних»[8].

За результатами прокурорських перевірок встановлено, що численні порушення прав громадян на свободу та належну медичну допомогу допускаються у психоневрологічних інтернатах, зокрема не проводяться обов'язкові щорічні огляди лікарськими комісіями за участю лікаря-психіатра, забороняється виходити за межі приміщень житлових корпусів і прогулянкового двору тощо

Під час перевірок, проведених Генеральною прокуратурою України у листопаді 2018 року, виявлено численні порушення прав громадян на свободу та належну медичну допомогу і припинено практику незаконних обмежень особистих прав громадян, яким, зокрема, не проводились обов'язкові щорічні огляди лікарськими комісіями за участю лікаря-психіатра, заборонялось виходити за межі приміщень житлових корпусів і прогулянкового двору тощо[9].

У зв'язку з цим варто відмітити ефективне та принципове реагування у 2018 році на порушення законів, прав і свобод громадян у психоневрологічних інтернатах прокуратури Чернігівської області та низки інших регіональних прокуратур.

Підсумовуючи, вважаємо за необхідне зазначити, що об'єктами прокурорських перевірок повинні бути не лише спеціальні заклади з надання психіатричної допомоги, а й заклади соціального захисту для осіб, які страждають на психічні розлади, – психоневрологічні інтернати, оскільки на власників

[8] Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина, 2018. URL: https://www.ombudsman.gov.ua/files/Dopovidi/Report-2018-1.pdf (дата звернення: 11.02.2019).

[9] Органи прокуратури ефективно реагують на порушення конституційних прав вразливих категорій громадян у психоневрологічних інтернатах, бездіяльність керівників і працівників органів та закладів соціального захисту / Генеральна прокуратура України: офіц. веб-сайт. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&id=241168&fp=60 (дата звернення: 11.02.2019).

цих закладів відповідно до ст. 29 Закону України «Про психіатричну допомогу» покладаються обов'язки з організації надання психіатричної допомоги гарантованого рівня, правового та соціального захисту осіб, які страждають на психічні розлади, забезпечення їх прав при наданні психіатричної допомоги та інші. Крім того, застосування до осіб, які перебувають у психоневрологічних інтернатах, фізичного обмеження та (або) ізоляції можуть призводити до незаконних обмежень особистих прав громадян.

На підставі комплексного аналізу норм чинного законодавства, в тому числі галузевого наказу Генерального прокурора України від 20 квітня 2016 року № 161, вбачається, що завдання, які стоять перед прокурорами під час здійснення нагляду за додержанням законів у закладах з надання психіатричної допомоги, мають полягати у нагляді за:

– додержанням законів у разі поміщення громадян без їх усвідомленої письмової згоди до закладів з надання психіатричної допомоги в умовах, що виключають їх небезпечну поведінку, продовження, зміни чи припинення примусової госпіталізації;

– забезпеченням безпеки надання психіатричної допомоги та запобігання загрозливим діянням з боку осіб, які страждають на психіатричні розлади;

– створенням належних умов для надання психіатричної допомоги та реалізації конституційних прав, свобод і законних інтересів осіб, які страждають на психічні розлади, у тому числі під час надання їм соціального захисту і соціальних послуг;

– додержанням вимог законодавства щодо запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню з особами, поміщеними до психіатричного закладу, тощо.



Антоніна Чернобай

старший викладач відділу підготовки прокурорів з організації роботи в органах прокуратури та викладання професійної етики інституту спеціальної підготовки Національної академії прокуратури України, кандидат юридичних наук, доцент



Інна Мороз

кандидат педагогічних наук, доцент

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ПРОЕКТУ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ЮРИДИЧНУ (ПРАВНИЧУ) ОСВІТУ І ЗАГАЛЬНИЙ ДОСТУП ДО ПРАВНИЧОЇ ПРОФЕСІЇ»

Державна політика формується за багатьма напрямами, серед яких важливе місце посідає належна освіта людини як найвищої соціальної цінності згідно з Конституцією України[1].

Відповідно до ст. 53 Основного Закону України кожний громадянин має право на освіту, що узгоджується з положеннями Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права[2]. Право на освіту забезпечується розгалуженою мережею закладів освіти, створенням умов для отримання освіти за відповідною професійною спрямованістю, різними формами навчання тощо.

Входження України у європейський простір, запровадження європейських стандартів у сфері освіти спонукали розробити Національну стратегію розвит-

[1] Конституція України: Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ (дата звернення: 07.02.2019).

[2] Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права від 9 жовт. 1973 р. № 995_042. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995042 (дата звернення: 07.12.2018).

ку освіти в Україні на період до 2021 року, яка була схвалена Указом Президента України від 25 червня 2013 року № 344/2013 (Національна стратегія)[3], де окреслено необхідність кардинальних змін, спрямованих на підвищення якості і конкурентоспроможності освіти, вирішення стратегічних завдань, що стоять перед національною системою освіти в нових економічних і соціально-культурних умовах.

Як зазначено у Національній стратегії, інтеграція України у світовий освітній простір потребує постійного вдосконалення національної системи освіти, пошуку ефективних шляхів підвищення якості освітніх послуг, апробації та впровадження інноваційних педагогічних систем, реального забезпечення однакового доступу всіх її громадян до якісної освіти, можливостей і свободи вибору в освіті, модернізації змісту освіти та організації її відповідно до світових тенденцій і вимог ринку праці, забезпечення безперервності освіти та навчання протягом усього життя, розвитку державно-громадської моделі управління. Ключовим завданням освіти у XXI сторіччі є розвиток мислення, орієнтованого на стале майбутнє.

Проте запропонована Національна стратегія залишена без руху, як і проект Стратегії реформування вищої освіти в Україні до 2020 року (документ доопрацьовувався після обговорень з університетськими спільнотами Києва, Харкова і Львова та розгляду Цільовою командою реформ Міністерства освіти і науки України у червні 2015 року)[4], який містить аналіз стану вищої освіти України, визначає головні завдання в її реформуванні, детальний план реалізації основних положень Стратегії з чітко визначеними індикаторами, описом очікуваних результатів, аналізом і часовими та фінансовими витратами.

На зміну зазначеним документам Міністерство освіти і науки України презентувало проект Концепції розвитку освіти на період 2015–2025 років[5], який було розроблено стратегічною дорадчою групою «Освіта», створеною в межах спільного проекту Міжнародного фонду «Відродження» та благодійного фонду «Інститут розвитку освіти» в липні 2014 року для надання консультативної й експертної підтримки Міністерству освіти і науки України в розробці Дорожньої карти освітньої реформи. Доопрацьовану Концепцію покладено в основу проекту Дорожньої карти освітніх реформ. Зазначений робочий документ направлено до МОН України як детальний план реалізації освітньої реформи.

---

[3] Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 року: Указ Президента України від 25 черв. 2013 р. № 344/2013. URL: https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/344/2013 (дата звернення: 07.12.2018).

[4] Стратегія реформування вищої освіти в Україні до 2020 року / Мін-во освіти і науки України; черв. 2015 р. URL: https://mon.gov.ua/.../18-strategiya-reformuvannya-vishhoi (дата звернення: 07.12.2018).

[5] Концепція розвитку освіти на період 2015–2025 років / Освітня політика: портал громад. експертів; лип. 2014 р. URL: http://education-ua.org/ua/draft-regulations/319-proekt-kontseptsiya-rozvitku-osviti-ukrajini-na-period-2015-2025-rokiv (дата звернення: 07.12.2018).

Безперечно, Міністерство освіти і науки України здійснило низку заходів та розробило нормативно-правові документи для імплементації Закону України «Про вищу освіту». Зокрема, затверджено новий перелік галузей знань і спеціальностей для наближення їх до міжнародної класифікації, що сприяє запровадженню нових міждисциплінарних програм; розширено перспективи працевлаштування випускників. Змінилася процедура вступу до закладів вищої освіти (ЗВО), вона стала автоматизованою і більш прозорою. З метою реалізації закріпленого у Законі України «Про вищу освіту» принципу автономії ЗВО надано право самостійно формувати навчальні плани, впроваджувати освітні програми (зокрема, спеціалізації), регулювати освітній процес на рівні ЗВО, скасовано типові штатні розписи тощо.

Останніми роками затверджено новий перелік галузей знань і спеціальностей для наближення їх до міжнародної класифікації, розширено перспективи працевлаштування випускників, змінено процедуру вступу до закладів вищої освіти; останнім надано право самостійно регулювати освітній процес: формувати навчальні плани, впроваджувати освітні програми

Але ефективних та інноваційних розробок щодо вдосконалення конкретних напрямів національної системи освіти за останні роки не відбулося. З огляду на це Концепція вдосконалення правничої (юридичної) освіти для фахової підготовки правника відповідно до європейських стандартів вищої освіти та правничої професії (Концепція)[6], проект якої було розроблено фахівцями Міністерства освіти і науки України та опубліковано 15 вересня 2016 року, фактично стала рятівним кругом. Важливо, що Концепція ґрунтується на результатах досліджень стану юридичної освіти та науки в Україні, здійснених Координатором проектів ОБСЄ в Україні у співпраці з Національним університетом «Києво-Могилянська академія» у 2009–2010 роках, та здобутках міжнародних конференцій, які відбулися у Київському національному університеті імені Тараса Шевченка та на юридичному факультеті Львівського національного університету імені Івана Франка.

Крім того, готуючи проект Концепції, авторський колектив посилався на низку міжнародних стандартів у цій сфері. Наприклад, Рекомендацію № R(2000)21 Комітету міністрів державам-членам про свободу професійної діяльності адвокатів, ухвалену 25 жовтня 2000 року[7]. Зауважимо, що ретельне вивчення цього

[6] Проект Концепції вдосконалення правничої (юридичної) освіти для фахової підготовки правника відповідно до європейських стандартів вищої освіти та правничої професії / Урядовий портал; 15 верес. 2016 р. URL: https://www.kmu.gov.ua/ua/news/249321194 (дата звернення: 07.02.2019).

[7] Рекомендація № R(2000)21 Комітету міністрів державам-членам про свободу професійної діяльності адвокатів: ухвал. Комітетом міністрів РЄ 25 жовт. 2000 р. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/R_2000_21_2000_10_25.pdf (дата звернення: 17.01.2019).

документа свідчить про відсутність у ньому понять «правнича школа», «правнича освіта». Натомість у Рекомендації фактично йдеться про юридичну освіту, яка включає програми підвищення кваліфікації, має зміцнювати юридичні навички, забезпечувати краще розуміння питань етики і прав людини та вчити адвокатів поважати, захищати і відстоювати права та інтереси своїх клієнтів і підтримувати належне відправлення правосуддя.

Так само у Рекомендації № R(2004)4 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам про роль Європейської конвенції з прав людини в університетській освіті та професійній підготовці від 12 травня 2004 року № 994573[8] запропоновано державам-членам забезпечити належне вивчення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та прецедентної практики Європейського суду з прав людини за програмами для одержання університетських дипломів з права і складання кваліфікаційних адвокатських іспитів, а також для підвищення кваліфікації суддів, прокурорів та адвокатів.

У Спільній декларації міністрів освіти Європи «Європейський простір у сфері вищої освіти», прийнятій у Болоньї 19 червня 1999 року[9], на яку також посилається Концепція, вказано на те, що європейські заклади вищої освіти взяли на себе завдання та головну роль у створенні європейського простору вищої освіти, зокрема, використовуючи як основоположний принцип, Болонську університетську хартію 1988 року.

З огляду на зазначене постали запитання:

1. Що намагалися запозичити автори проекту Концепції вдосконалення правничої (юридичної) освіти для фахової підготовки правника відповідно до європейських стандартів вищої освіти та правничої професії з положень міжнародних стандартів університетської освіти та професійної підготовки?

2. Які підстави спонукали працівників Міністерства освіти і науки України вибірково вирішувати лише долю юридичної освіти в Україні?

Щойно розпочалося вивчення та обговорення проекту Концепції, і не тільки з позитивного її боку, як побачив світ новий проект Закону України «Про юридичну (правничу) освіту і загальний доступ до правничої професії», зареєстрований 28 вересня 2017 року[10], який включено до порядку денного Верховної Ради України 18 вересня 2018 року.

---

[8] Рекомендація № R(2004)4 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам про роль Європейської конвенції з прав людини в університетській освіті та професійній підготовці від 12 трав. 2004 р. № 994573. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994573 (дата звернення: 17.01.2019).

[9] Європейський простір у сфері вищої освіти: спільна декларація міністрів освіти Європи: прийн. в Болоньї 19 черв. 1999 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994525 (дата звернення: 17.01.2019).

[10] Про юридичну (правничу) освіту і загальний доступ до правничої професії: проект Закону України від 28 верес. 2017 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62613 (дата звернення: 17.01.2019).

За повідомленням Міністерства освіти і науки України, фахівці МОН розробили новий сучасний стандарт юридичної освіти в Україні, який відповідає потребам ринку і роботодавців. Попри це насамперед впадає в око відсутність в положеннях законопроекту переліку всіх стандартів, на підставі яких мають базуватися вимоги до змісту та результатів освітньої діяльності правничих шкіл в межах освітньо-кваліфікаційного рівня «магістр» за спеціальністю «Право». Також не зрозуміло, який із варіантів – «юридична освіта» чи «правнича освіта» – авторами взято за основу? Та чи є ці поняття, на їхню думку, ідентичними?

Прийняття Закону України «Про юридичну (правничу) освіту і загальний доступ до правничої професії» призведе до необхідності внесення змін до багатьох нормативно-правових актів, що, у свою чергу, – до хаосу у всій юридичній діяльності, порушення конституційних прав громадян, водночас суттєвих змін у статусі правничої професії, доступі до неї, рівні освіти тощо фактично не відбудеться

Як відомо, поняття «правнича освіта» у національному законодавстві взагалі відсутнє. «Правник» згідно з Академічним тлумачним словником визначається як «юрист, фахівець з правознавства»[11], що і відображено у Класифікаторі професій, і використано як термін із надання освітніх послуг у галузі знань «Право» за напрямом підготовки «Правознавство» за спеціальністю «юрист».

На нашу думку, прийняття запропонованого Закону призведе до необхідності внесення змін до багатьох нормативно-правових актів, що, у свою чергу, – до хаосу у всій юридичній діяльності, порушення конституційних прав громадян, водночас суттєвих змін у статусі правничої професії, доступі до неї, рівні освіти тощо фактично не відбудеться.

Вкраплюючи в законопроект окремі положення проекту Концепції, законодавець не спирається на законодавчу базу зарубіжних країн та основоположні принципи Концепції і трактує на свій лад бачення дуже важливих для значної частини суспільства права на юридичну освіту та доступу до юридичної професії. Тобто, нехтуючи міжнародними та національними стандартами, автори законопроекту визначили (вигадали) такий собі український Стандарт юридичної (правничої) освіти. До того ж у проекті Закону не надано визначення поняття «правнича професія», проте воно має бути передбачено, навіть більше – відповідати Класифікатору професій та Абетковому покажчику професійних назв робіт. Крім того, розділ VII «Прикінцеві та перехідні положення» законопроекту не містять таку норму закону, як внесення змін до чинних законодавчих актів України, стосовно узгодженості проекту Закону України «Про

[11] Словник української мови: в 11 т. Т. 7. Київ: Наукова думка, 1976. С. 506. URL: http://sum.in.ua/s/pravnyk (дата звернення: 17.01.2019).

юридичну (правничу) освіту і загальний доступ до правничої професії» з іншими нормативно-правовими актами.

Згідно з положеннями Національного класифікатора України ДК 003:2010 «Класифікатор професій» (Класифікатор професій)[12] із змінами, затвердженими наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 30 листопада 2017 року, цей нормативний документ призначений для застосування центральними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями соціальних партнерів усіх рівнів, іншими громадськими організаціями, всіма суб'єктами господарювання під час запису про роботу в трудові книжки працівників.

За основу розроблення Класифікатора професій узято Міжнародну стандартну класифікацію професій (ISCO 88: International Standard Classification of Occupations / ILO, Geneva), яку Міжнародна конференція статистики праці Міжнародного бюро праці рекомендувала для переведення національних даних у систему, що полегшує міжнародний обмін професійною інформацією[13].

Як зазначено у Класифікаторі професій, кваліфікація – це здатність виконувати завдання та обов'язки відповідної роботи. У дипломі чи іншому документі про професійну підготовку (посвідченні, сертифікаті тощо) кваліфікація визначається через назву професії. Професія – це здатність виконувати подібні роботи, які вимагають від особи певної кваліфікації. Кваліфікація визначається рівнем освіти та спеціалізацією.

У додатку до Класифікатора професій – Абетковому покажчику професійних назв робіт – така запропонована в Концепції назва професії, як «правник», взагалі відсутня. Натомість визначено кваліфікації: юрисконсульта, юриста, юриста-міжнародника, адвоката, нотаріуса та його помічника, слідчого та його помічника, оперуповноваженого та його помічника, судді та його помічника, помічника юриста, прокурора.

У постанові Кабінету Міністрів України № 266 в редакції від 1 лютого 2017 року[14] затверджено перелік галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти, де для правничої сфери передбачено галузь знань «Право» і спеціальності «Право» та «Міжнародне право». Відповідно до внесених змін встановлено, що особи, які здобули вищу освіту за спеціальностями «081 Право», «293 Міжнародне право» на першому (ба-

[12] Класифікатор професій ДК 003:2010, із змінами: затверджений наказом Мін-ва економічного розвитку і торгівлі України від 30 лист. 2017 р. URL: https://hrliga.com/index.php?module=norm_base&op=view&id=433 (дата звернення: 07.11.2018).

[13] Міжнародна стандартна класифікація професій (ISCO 88: International Standard Classification of Occupations / ILO, Geneva). URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ST001929.html (дата звернення: 07.11.2018).

[14] Про затвердження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти: постанова Кабінету Міністрів України від 29 квіт. 2015 р. № 266. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/266-2015-%D0%BF (дата звернення: 07.02.2019).

калаврському) і другому (магістерському) рівнях вищої освіти і яким присуджено ступінь вищої освіти «магістр», можуть обіймати посади або провадити види діяльності, кваліфікаційні вимоги до яких передбачають наявність повної вищої або вищої юридичної освіти. Тобто і у цьому нормативно-правовому акті йдеться про юридичну освіту і кваліфікацію «юрист».

Отже, в проекті Концепції поняття «правнича школа» не визначено. Натомість згідно з проектом Закону України «Про юридичну (правничу) освіту і загальний доступ до правничої професії» воно вводиться у новий Закон як «вищий навчальний заклад або структурний підрозділ вищого навчального закладу, що здійснює підготовку правників». Автори законопроекту повністю переводять юридичну освіту у площину правничої, мотивуючи це вдосконаленням правничої освіти для фахової підготовки правника та правничої професії, і безпідставно та всупереч чинному законодавству, у тому числі і Класифікатору професій ДК003:2010, дають визначення поняттям «правнича професія» та «професійна діяльність в сфері права».

Автори законопроекту повністю переводять юридичну освіту у площину правничої, мотивуючи це вдосконаленням правничої освіти для фахової підготовки правника та правничої професії, і безпідставно та всупереч чинному законодавству, у тому числі і Класифікатору професій, дають визначення поняттям «правнича професія» та «професійна діяльність в сфері права»

Крім того, запропоновано підготовку правників здійснювати за єдиною спеціальністю «Право». Розмежування понять «правнича професія» та «професійна діяльність в сфері права» в Концепції обумовлено лише процедурою добору у відповідні органи на відповідні посади. Але чомусь не враховано те, що на посади, визначені у п. 12 Концепції, відбувається добір за Законом України «Про державну службу», тобто за відповідною процедурою добору. Тож чи є обґрунтованим розмежування понять «правнича професія» і «професійна діяльність в сфері права»?

Разом із тим убачається, що в проекті Закону України «Про юридичну (правничу) освіту і загальний доступ до правничої професії» застосовані елементи дискримінаційного характеру.

Громадян, які отримали вищу юридичну освіту до набрання чинності зазначеним Законом і працюють на посадах судді, адвоката, прокурора та нотаріуса, вважають такими, що мають вищу (правничу) юридичну освіту (п. 6 розділу VII «Прикінцеві та перехідні положення»).

Інші особи, які на момент набрання чинності цим Законом займаються діяльністю, визначеною в ч. 6 ст. 21 цього Закону, вважаються такими, що мають вищу (правничу) юридичну освіту протягом п'яти років з дня набрання чинно-

сті цим Законом. Це стосується: 1) проходження державної служби чи служби в органах місцевого самоврядування на посадах керівників та заступників керівників юридичних служб органів державної влади та органів місцевого самоврядування із застосуванням стандартів професійної діяльності в сфері права; 2) проходження державної служби в Міністерстві юстиції України та його територіальних підрозділах, із застосуванням стандартів професійної діяльності в сфері права; 3) роботи на посадах, пов'язаних з наданням безоплатної правничої допомоги в органах (установах), уповноважених законом на надання такої допомоги; 4) роботи на посадах помічника судді, помічника адвоката, помічника прокурора, помічника нотаріуса; 5) науково-викладацької роботи в правничій школі.

> У проекті Закону України «Про юридичну (правничу) освіту і загальний доступ до правничої професії» застосовані елементи дискримінаційного характеру, оскільки пропонується на законодавчому рівні закріпити, що після п'яти років з часу набрання чинності Законом держава не визнаватиме отриману громадянином раніше вищу юридичну освіту в будь-яких навчальних закладах

Тобто на законодавчому рівні закріплено, що після п'яти років з часу набрання чинності цим Законом держава не буде визнавати отриману громадянином раніше вищу юридичну освіту в будь-яких навчальних закладах.

На нашу думку, необдуманим кроком є законодавче закріплення у п. 5 ст. 7 пропонованого Закону вимог до працівників науково-педагогічного складу правничої школи володіння, крім державної, ще однією з офіційних мов Ради Європи на рівні, що забезпечує можливість як усного, так і письмового їх застосування, у тому числі у професійній сфері. Зазначена вимога створюватиме найбільше перешкод під час добору викладацького складу на роботу до правничої школи.

Слід зазначити, що проект Закону України «Про юридичну (правничу) освіту і загальний доступ до правничої професії» потребує кваліфікованої законодавчої експертизи з урахуванням усіх тих зауважень, що викладені у засобах масової інформації практиками і науковцями, та їх пропозиціями стосовно порушених питань.

Наприклад, не зрозуміло, чому, готуючи зазначений законопроект, його автори не зацікавилися добором на посади у сфері медицини, якістю підготовки медиків на всіх освітніх рівнях? Чому не звернули увагу на підготовку спеціалістів-міжнародників, ветеринарів, інженерів з усіх напрямів, у тому числі з інформаційних технологій, педагогів? Не ініціювали підготовку законів стосовно усіх зазначених професій?

Що стало підставою для надання переваги лише таким правничим професіям в Україні, як судді, адвокати, прокурори та нотаріуси? І при цьому що ро-

бити іншим фахівцям з юридичною освітою – працівникам кадрових підрозділів, менеджерам, юрисконсультам, помічникам суддів, адвокатів, прокурорів, нотаріусів?

На противагу позиції авторів законопроекту наведемо приклад із Закону України «Про прокуратуру»[15], в окремих положеннях якого визначено добір і навчання осіб, які виявили бажання зайняти вакантні посади прокурорів в органах прокуратури України відповідно до проведеної реформи прокуратури. Зараз у Національній академії прокуратури України триває спеціальна підготовка кандидатів на посаду прокурора. Маючи юридичну освіту магістерського ступеня і стаж роботи в галузі права не менш як два роки, після проходження відбору кандидати протягом року вчаться в Академії і лише після такої підготовки за конкурсом обіймають посаду прокурора. Аналогічний порядок добору та навчання відбувається і у межах суддівського корпусу. Існує специфіка добору та підготовки адвокатів і нотаріусів.

На наш погляд, підхід, передбачений у проектах Закону і Концепції, сприятиме зламу вже реформованих державних систем, позбавленню мотивації в опануванні будь-якими професіями та стимулу до подальшого омріяного майбутнього.

Вбачається, що впровадження вказаних Концепції та Закону призведе до ліквідації існуючих юридичних навчальних закладів, хоча сьогодні вони не визнані такими, що не забезпечують і не гарантують якість юридичної освіти та перешкоджають доступу до професії юриста. У разі набрання чинності Законом не визнаватиметься отримана раніше юридична освіта. Стосовно утворення правничих шкіл та нових структурних підрозділів Національного агентства із забезпечення якості освіти (Галузева експертна рада, діяльність якої описана у ст.ст. 14–20 пропонованого Закону), це потягне за собою додаткові фінансові затрати державного бюджету. У цілому буде завдано шкоди людським ресурсам, по суті створиться видимість реформаторства.

У статті ми порушили лише мізерну частину проблемних питань, пов'язаних з юридичною освітою в Україні. Тож закликаємо небайдужих колег долучитися до обговорення цієї проблематики.

[15] Про прокуратуру: Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1697-VII. *Голос України.* 2014. № 206. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18 (дата звернення: 20.12.2018).