
4. КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ. КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО. КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА. СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА. ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ. СУДОУСТРІЙ. ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

DOI:10.35774/app2024.02.085
УДК 347.9

Петро Кучерявий,
аспірант Національної академії
Державної прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького
ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-4247-9649>

ДОПОВІДНА ЗАПИСКА ЯК ВИД ПРОКУРОРСЬКОГО РЕАГУВАННЯ ВІДПОВІДНО ДО ФУНКЦІЙ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

У статті розглянуто та проаналізовано функції органів прокуратури, а також досліджено такий документ як доповідна записка, що складається за результатами розгляду окремих питань прокуратурою під час реалізації покладених на неї функцій. Проаналізовано особливості діяльності прокуратури, яка поряд із здійсненням правоохоронних функцій реалізує також функцію контролю за іншими органами охорони правопорядку, зокрема через здійснення процесуального керівництва у кримінальному провадженні. Досліджено питання співвідношення Конституції України та закону України «Про прокуратуру» в частині визначення функцій останньої. Зокрема, встановлено відмінність такого визначення, адже згідно Основного закону, прокуратура виконує завдання щодо здійснення публічного обвинувачення в суді, а профільний закон визначає, що вона підтримує державне обвинувачення в суді. Наступна функція прокуратури, що визначена законом – представництво інтересів громадянина або держави в суді в випадках, визначених цим Законом та главою 12 розділу III Цивільного процесуального кодексу України також має деякі відмінності із її звучанням в Конституції України. Зроблено висновок, що незважаючи на детальне роз'яснення цієї функції у профільному законі, а також на відмінність інтересів громадянина і держави за своєю суттю, все ще не зовсім зрозуміла така розбіжність між законом та Конституцією України у визначенні цієї функції. Функції контролю за дотриманням законів органами, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство та нагляд за дотриманням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також під час застосування інших примусових заходів, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян Конституцією, фактично об'єднано

© Петро Кучерявий, 2024

в одну. З метою забезпечення ефективного відомчого контролю в органах прокуратури можуть видаватися накази, доручення та інші організаційно-розпорядчі документи, які створюють правовий механізм для реалізації спільних рішень.

Ключові слова: органи прокуратури, функції прокуратури, доповідна записка, акт реагування, публічне обвинувачення.

Kucheryavyi P.

Report note as a type of prosecutorial response in the context of the functions of the prosecutor's office

This article is devoted to the review and analysis of functions of the prosecutor's office, as well as the study of such a document as a report note, which is drawn up based on the results of consideration of certain issues by the prosecutor's office in the course of exercising its functions. The author analyzes the peculiarities of the prosecutor's office, which, along with exercising law enforcement functions also exercises the function of control over other law enforcement agencies, in particular, through the exercise of procedural guidance in criminal proceedings. The author examines the issue of correlation between the Constitution of Ukraine and the Law of Ukraine of Ukraine "On Public Prosecution" in terms of defining the functions of the latter. In particular, the author establishes the difference in this definition, since according to the Basic Law the prosecutor's office performs the task of public prosecution in court, and the specialized law stipulates that it supports public prosecution in court. The next function of the prosecutor's office, as defined by law, is to represent the interests of of a citizen or the state in court in cases specified by this Law and Chapter 12 of Section III of the Civil Procedure Code of Ukraine also has some differences with its wording in the Constitution of Ukraine. The author concludes that despite a fairly detailed explanation of this function in the relevant law, and also the difference in the interests of a citizen and the State inherently, it remains unclear the discrepancy between the law and the Constitution of Ukraine in the definition of this function. Functions of control over compliance with laws by bodies that conducting operational and investigative activities, inquiries, pre-trial investigations and supervision over the observance of laws during the execution of court decisions in criminal cases, as well as during the application of other coercive measures related to restriction of personal freedom of citizens, the Constitution has effectively merged them into one. In order to effective departmental control in the prosecutor's office, the following may be issue orders, instructions and other organizational and administrative documents that create a legal mechanism for the implementation of joint decisions.

Keywords: prosecution authorities, functions of the prosecutor's office, memorandum, response act, public prosecution.

Постановка проблеми. Сучасний світ потребує пошуку нових шляхів для вирішення питань ефективної боротьби зі злочинністю. Одним із таких шляхів є переосмислення організації держави, її органів. Провідну роль у процесі запобігання кримінальним правопорушенням та притягнення до кримінальної відповідальності осіб, визнаних винними у їх вчиненні, належить органам прокуратури. У зв'язку з цим видається актуальним дослідження функцій прокуратури та інструментів організації її роботи. З огляду на розпочату та триваючу реформу прокуратури, окремі питання залишаються актуальними та вимагають підвищеної уваги зі сторони науковців щодо допомоги у їх вирішенні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання організації та діяльності прокуратури були центром уваги для таких теоретиків та практиків права: М. М. Стефанчука, О. Драгана, Л. Р. Грицієнка, І. І. Шульгана, С. Патюка, А. В. Плоскви, О. М. Бандурки, І. М. Грошевого, В. Я. Тація, І. Є. Марочкіна, І. Д. Метельського та ін. Водночас окремі питання все ще актуальні сьогодні.

Метою статті є дослідження функцій прокуратури, інструментів її діяльності, констатація проблем у цій сфері та надання пропозицій щодо їхнього вирішення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Створення держави є результатом соціального розвитку людства, а тому вона виникла як необхідний інструмент для забезпечення порядку, захисту, управління ресурсами та підтримання соціальної єдності в суспільстві. Для незалежного функціонування держави були створені спеціальні механізми підтримання її внутрішньої та зовнішньої життєздатності. Крім того, такі функції виконують спеціально створені з такою метою державні органи. За сучасних умов існування держави та її органів набуває дещо нового змісту. Зокрема, для підтримання внутрішнього правопорядку недостатньо лише наявності спеціально уповноважених органів, необхідний пошук нових методів їхнього впливу, що матиме наслідком ефективний правовий механізм реалізації кожним, хто перебуває на її території своїх прав та законних інтересів, а також запобігання протиправному впливу на них. Серед всієї системи державних органів необхідно виокремити прокуратуру, яка поряд із здійсненням правоохоронних функцій

реалізує також функцію контролю за іншими органами охорони правопорядку, зокрема через здійснення процесуального керівництва у кримінальному провадженні.

Розділ VIII Основного закону нашої держави передбачає, що в Україні функціонує прокуратура, яка виконує завдання щодо здійснення публічного обвинувачення в суді; організацію та процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення інших питань, що виникають у ході кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими й розшуковими діями правоохоронних органів відповідно до законодавства; представництво інтересів держави в суді у визначених законом виняткових випадках та відповідно до встановленого порядку [1]. Дещо іншим чином функції прокуратури відображені в профільному законі «Про прокуратуру», де у ст. 2 вказано, що прокуратура підтримує державне обвинувачення в суді [2]. Одразу виникає питання щодо співвідношення понять «публічне обвинувачення» та «державне обвинувачення». Термін «публічне обвинувачення» походить від латинського слова «publicus», що означає «суспільний» або «народний». У зв'язку з євроінтеграційними процесами цей термін впроваджений у законодавство України. Щодо державного обвинувачення, то очевидно, що це те обвинувачення, яке здійснюється від імені держави. На думку І. І. Шульгана, поняття «публічне обвинувачення» має ширший зміст, ніж «державне обвинувачення». Воно передбачає, що прокурор у кримінальному провадженні виступає не лише від імені держави, а й від імені всього суспільства (або принаймні його більшої частини) [3, с. 239]. С. Патюк робить висновок, що публічне обвинувачення здійснюється в інтересах всього суспільства, у т. ч. держави. На відміну від нього, державне обвинувачення може представляти лише інтереси держави, її органів та посадових осіб, які не завжди відображають волю більшості суспільства. Таким чином, термін «публічне обвинувачення» лінгвістично охоплює як державні, так і суспільні інтереси, а також інтереси потерпілого у кримінальному провадженні [4]. Щодо цього питання погоджуємось із думкою А. В. Плоскви, який вказує, що «державне» обвинувачення є більш вузьким поняттям, якщо порівняти з «публічним», оскільки під час підтримання обвинувачення в суді основне завдання прокурора – захист особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень; охорона прав, свобод і законних інтересів учасників кримінального провадження, а також забезпечення дотримання належної правової процедури для кожного учасника кримінального процесу. Таким чином, підтримуючи обвинувачення, прокурор діє як в інтересах держави, так і суспільства загалом. Водночас термін «державна» стосується форми організації політичної влади, яка забезпечує впорядкування суспільних відносин на відповідній території, тобто є ключовим елементом політичної системи, створеної на основі волевиявлення певної групи осіб, але не суспільства загалом [5, с. 431].

Наступна функція прокуратури, що визначена законом, – представництво інтересів громадянина або держави в суді в випадках, визначених цим Законом та главою 12 розділу III Цивільного процесуального кодексу України [2] також має деякі відмінності із її редакцією в Конституції України. Так, Основний закон передбачає представництво інтересів лише держави, водночас згідно із законом – інтересів громадянина також. Представництво інтересів громадянина прокурором у суді має відбуватися тільки тоді, коли особа не здатна самотійно захистити свої права, свободи та законні інтереси в судовому порядку. Водночас прокурор здійснює представництво законних інтересів держави в суді у випадках порушення або загрози їх порушення, якщо орган державної влади, місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, відповідальний за захист цих інтересів, не виконує своїх обов'язків або виконує їх неналежним чином. Представництво також відбувається, якщо відповідний орган взагалі відсутній [2]. Незважаючи на детальне роз'яснення цієї функції у профільному законі, а також на відмінність інтересів громадянина і держави за своєю суттю, все ще не зовсім зрозуміла така розбіжність між законом та Конституцією України у визначенні цієї функції.

Вважаємо, що за таких редакцій згаданих нормативно-правових актів, ставиться під сумнів конституційність положення закону України «Про прокуратуру» в межах представництва інтересів громадянина.

У своєму рішенні Верховний Суд зазначив, що термінологічна суперечність між конституційно-правовим та галузевим визначенням функцій прокуратури може бути пояснена гармонізацією конституційно-правового регулювання діяльності прокуратури з відповідними міжнародними стандартами [6].

Функції контролю за дотриманням законів органами, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство та нагляд за дотриманням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також під час застосування інших примусових заходів, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян Конституцією, фактично об'єднано в одну. Щодо цього питання, на нашу думку, особливих проблем вона не створює, адже профільний закон приймається для того, щоб також деталізувати окремі положення Основного закону. У такому разі має діяти правило: чітка відповідність норм

закону Конституції. Водночас, вважаємо, що однакове їх відображення в обох нормативно-правових актах є запорукою одноманітного їх застосування. Для формування єдиної практики реалізації цієї функції / цих функцій необхідно застосувати правила нормотворчої техніки.

У межах цієї функції органи прокуратури мають можливість здійснювати координацію інших органів правопорядку щодо реалізації ефективного досудового розслідування фактів кримінальних правопорушень. З метою забезпечення ефективного відомчого контролю в органах прокуратури можуть видаватися накази, доручення та інші організаційно-розпорядчі документи, які створюють правовий механізм для реалізації спільних рішень. Якщо виникає потреба у покращенні виконання завдань, що стоять перед прокуратурою, можуть створюватися робочі групи, діяльність яких спрямована на реалізацію конкретних заходів для досягнення поставленої мети. У таких заходах можуть брати участь прокуратури нижчого рівня. Також з метою підвищення ефективності діяльності прокурорських органів для виконавців можуть готуватися та видаватися відповідні інструкції, а також процес виконання відбувається під постійним моніторингом. Найважливішим в цьому контексті є правильне виконання поставлених завдань. А тому законне оформлення результатів виконання рішень відіграє неабияке значення. Таке оформлення може здійснюватися у формі доповідної записки.

Так, щодо стану виконання рішень координаційних і спільних нарад, проведених під головуванням Генерального прокурора, після погодження першими заступниками або заступниками Генерального прокурора відповідно до розподілу обов'язків складаються доповідні записки, які у встановлені строки передаються до підрозділу організаційно-контрольної діяльності, правового та аналітичного забезпечення Офісу Генерального прокурора. Крім того, рішення координаційної чи спільної наради, проведеної під головуванням Генерального прокурора, знімаються з контролю на підставі обґрунтованої доповідної записки, поданої керівником підрозділу організаційно-контрольної діяльності, правового та аналітичного забезпечення Офісу Генерального прокурора і погодженої першими заступниками або заступниками Генерального прокурора відповідно до їхніх обов'язків [7]. Таким чином, доповідна записка як документ є джерелом інформації як про стан виконання рішень нарад, так і про ефективне виконання таких рішень, адже за допомогою такої записки виконані завдання знімаються з контролю. В цьому контексті доповідна записка є ефективним інструментом органів прокуратури щодо забезпечення виконання поставлених завдань.

Перевірка дотримання законодавства завершується також складанням доповідної записки на ім'я керівника обласної прокуратури, підписаної першим заступником або заступником керівника обласної прокуратури відповідно до розподілу обов'язків, або керівником самостійного структурного підрозділу, що підпорядкований безпосередньо керівнику обласної прокуратури. Складанням доповідної записки завершується вивчення проблемних питань прокурорської діяльності для керівника обласної прокуратури (у разі її підготовки самостійним структурним підрозділом, підпорядкованим йому безпосередньо), першого заступника або заступника керівника обласної прокуратури відповідно до розподілу обов'язків, підписаної керівником відповідного структурного підрозділу.

Перевірка стану організації роботи за певними напрямками в окружних прокуратурах або надання практичної допомоги їх керівникам завершується складанням доповідної записки для керівника обласної прокуратури, його першого заступника або заступника відповідно до розподілу обов'язків, підписаної працівником, який здійснював виїзд до прокуратур нижчого рівня [8].

Важливим є правильна підготовка доповідних записок. У випадку, якщо вона не містить конкретних завдань, спрямованих на реалізацію функцій прокуратури, вона не буде ефективною, адже не зможе сприяти досягненню поставленої мети. Так, доповідні записки, аналітичні та інші документи, що стосуються виконання планових заходів, повинні містити конкретні пропозиції щодо їхньої реалізації, такі як обговорення на нараді, надсилання листів керівникам окружних прокуратур, внесення документів реагування, інформування органів державної влади та правоохоронних органів тощо [8].

Таким чином, доповідна записка виступає тим документом прокурорського реагування, який складається за результатами проведених перевірок, та виступає ефективним засобом забезпечення ефективної діяльності органів прокуратури, зокрема під час реалізації функції запобігання злочинності, в т. ч. внутрішньовідомчої діяльності.

Висновки. З огляду на проведений аналіз функцій прокуратури необхідно зробити такі висновки:

- відмінність конституційного визначення функцій прокуратури та того, що визначено профільним законом;
- нетотожність законодавчої подачі функцій прокуратури Конституцією та законом України «Про прокуратуру» сприяє неоднаковому їх розумінню;

- законодавець має удосконалити закон України «Про прокуратуру» та Конституції України;
- доповідна записка є документом ефективного виконання органами прокуратури своїх функцій, зокрема у сфері запобігання злочинності;
- доповідні записки складаються за результатами перевірок та вивчення проблемних питань прокурорської діяльності;
- доповідні записки повинні містити конкретні пропозиції щодо реагування за результатами перевірок.

Список використаних джерел

1. Конституція України. Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996. № 30. ст. 141.
2. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18/print> (дата звернення: 10.05.2024)
3. Шульган І. І. Окремі аспекти підтримання прокурором публічного обвинувачення. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2016. № 6. С. 238–240.
4. Патюк С. Нормативна невизначеність співвідношення категорій «державне» та «публічне» обвинувачення як підстава для зловживання правом у кримінальному провадженні. *Економіко-правова парадигма розвитку сучасного суспільства*. 2017. Т. 1. № 2. URL: <https://studlib.org.ua/index.php/eprs/article/view/73/69> (дата звернення: 18.05.2024) (дата звернення: 18.05.2024)
5. Плосква А. В. Розмежування поняття підтримання «публічного чи «державного» обвинувачення. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. Вип. 7. С. 430–432.
6. Постанова Верховного суду від 26 червня 2019 року URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82885531> (дата звернення: 18.05.2024)
7. Рекомендації «Координація діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності». URL: <https://old.gp.gov.ua/> (дата звернення: 14.05.2024)
8. Регламент Львівської обласної прокуратури. URL: https://lviv.gp.gov.ua/ua/funktion.html?_m=publications&_t=rec&id=256258 (дата звернення: 18.05.2024)

References

1. Konstytutsiia Ukrainy [Constitution of Ukraine] (1996, June 28). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 30, 141 [in Ukrainian]
2. *Zakon Ukrainy Pro prokuraturu : pryiniaty 14 zhovtnia 2014 roku № 1697-VII [Law of Ukraine On the Prosecutor's Office adopted on October 14, 2014, No. 1697-VII]*. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18/print> [in Ukrainian]
3. Shulhan, I. I. (2016). Okremi aspekty pidtrymannia prokurorom publichnoho obvynuvachennia [Certain Aspects of the Prosecutor's Support of Public Prosecution]. *Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal - Legal scientific electronic journal*, 6, 238-240 [in Ukrainian]
4. Patiuk, S. (2017) Normatyvna nevyznachenist spivvidnoshennia katehorii «derzhavne» ta «publichne» obvynuvachennia yak pidstava dlia zlovzhyvannia pravom u kryminalnomu provadzhenni [Regulatory uncertainty of the correlation between the categories of «state» and «public» prosecution as a ground for abuse of law in criminal proceedings]. *Ekonomiko-pravova paradyhma rozvytku suchasnoho suspilstva - Economic and legal paradigm of modern society development*, 2. Retrieved from <https://studlib.org.ua/index.php/eprs/article/view/73/69> [in Ukrainian]
5. Ploskva, A. V. (2023). Rozmezhuvannia poniattia pidtrymannia «publichnoho) chy «derzhavnoho» obvynuvachennia [Distinguishing between the concept of maintaining a «public» or «state» prosecution]. *Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal - Legal Science electronic journal*, 7, 430-432 [in Ukrainian]
6. *Postanova Verkhovnoho sudu vid 26 chervnia 2019 roku URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/82885531 [Resolution of the Supreme Court of June 26, 2019]*. Retrieved from <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82885531> [in Ukrainian]
7. *Rekomendatsii «Koordynatsiia diialnosti pravookhoronnykh orhaniv u sferi protydii zlochynnosti» [Recommendations «Coordination of law enforcement agencies in the field of combating crime»]*. Retrieved from <https://old.gp.gov.ua/> [in Ukrainian]
8. *Rehlament Lvivskoi oblasnoi prokuratury [Regulations of the Lviv Regional Prosecutor's Office]*. Retrieved from https://lviv.gp.gov.ua/ua/funktion.html?_m=publications&_t=rec&id=256258 [in Ukrainian]

Стаття надійшла до редакції 10.06.2024