

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПРАВА

Правові горизонти



Legal horizons

ВИПУСК 17 (30)

Суми – 2019

**SECTION 8
CRIMINAL PROCESS AND CRIMINALISTICS;
JUDICIAL EXPERTISE; OPERATIONAL-BROADCASTING ACTIVITY**

**СЕКЦІЯ 8
КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА;
СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА; ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ**

DOI: <http://www.doi.org/10.21272/legalhorizons.2019.i17.p:97>

ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ МЕТИ, ЗАВДАНЬ ТА ФУНКЦІЙ ПРОКУРАТУРИ



*Лапкін Андрій Васильович,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри судоустрою та прокурорської діяльності,
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого*

У статті розглядається проблема визначення цільового та функціонального призначення прокуратури на сучасному етапі розвитку української державності. Метою статті є визначення мети та завдань прокуратури України, а також розробка системи її функцій.

Досліджено співвідношення понять «мета прокуратури», «завдання прокуратури» та «функції прокуратури». Зроблено висновок, що ці категорії знаходяться у нерозривній єдності і взаємозв'язку: мета визначає соціальне призначення прокуратури, на її досягнення спрямовані загальні завдання цього органу, реалізація яких здійснюється в процесі виконання покладених на прокуратуру функцій.

Визначено мету прокуратури як соціально значущий ідеал, для досягнення якого створена і діє прокуратура, що визначає її завдання і функції на конкретному етапі історичного розвитку. Аргументовано, що на сучасному етапі призначенням прокуратури України має стати формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері протидії злочинності, у зв'язку із чим її мету доцільно визначити як захист прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави від кримінальних правопорушень.

Сформульовано визначення завдань прокуратури як обумовлених метою прокуратури та підпорядкованих їй загальних цілей, що відображають соціально значущий результат, якого прагне досягти прокуратура під час реалізації покладених на неї функцій. Наведено перелік завдань прокуратури, спрямованих на досягнення окресленої мети її діяльності.

Визначено функції прокуратури як спрямовані на досягнення мети і завдань прокуратури основні види її діяльності, що безпосередньо виражають її сутність і призначення, обмежуються певною предметною сферою і передбачають особливі форми, методи і тактику здійснення. Сформульовано систему функцій прокуратури, покликаних забезпечити досягнення мети і завдань прокурорської діяльності.

Ключові слова: прокуратура, мета прокуратури, завдання прокуратури, функції прокуратури, кримінальне провадження.

Lapkin A. V. Definition of the purpose, tasks and prosecutor's office functions. In article the problem of definition of a designated and functional purpose of prosecutor's office at the present stage

of development of the Ukrainian state is considered. The purpose of article is definition of the purposes and tasks of prosecutor's office of Ukraine, and also development of the system of its functions.

The ratio of concepts «the prosecutor's office purpose», «prosecutor's office tasks» and «prosecutor's office functions» is investigated. The conclusion is drawn that these categories are in indissoluble unity and interrelation: the purpose defines social appointment of prosecutor's office, to its achievement the general tasks of this body which realization is carried out in the course of performance of the functions assigned to prosecutor's office are directed.

The prosecutor's office definite purpose as socially significant ideal for which achievement it is created and operates prosecutor's office which defines its tasks and function at a concrete stage of historical development. It is given reason that at the present stage formation and ensuring realization of a state policy in the sphere of counteraction of crime in this connection its purpose is protection of the rights and freedoms of the person, interests of society and the state against criminal offenses should become appointment of prosecutor's office of Ukraine.

Definition of tasks of prosecutor's office as caused by the purpose of prosecutor's office and the general tasks subordinated to it reflecting socially significant result which the prosecutor's office aspires to reach at realization of the functions assigned to it is formulated. The list of tasks of the prosecutor's office directed on achievement of the planned purpose of its activity is provided.

Prosecutor's office functions as directed on achievement of the purposes and prosecutor's office tasks main types of its activity which is directly expressing its essence and appointment which are limited to a certain subject domain are defined and provide special forms, methods and implementation tactics. The system of functions of the prosecutor's office, urged to provide achievement of the purposes and problems of public prosecutor's activity is formulated.

Keywords: prosecutor's office, purpose of prosecutor's office, task of prosecutor's office, prosecutor's office function, criminal proceedings.

Постановка проблеми. На сучасному етапі місце і роль прокуратури у державному механізмі України характеризуються невизначеністю та суперечливістю. Реформа прокуратури, розпочата після здобуття Україною незалежності, проводиться безсистемно і непослідовно. Значною мірою така ситуація обумовлена відсутністю чіткого розуміння призначення прокуратури. З огляду на це, зважаючи на продовження реформування прокуратури набуває актуальності визначення мети, завдань та функцій цього органу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням мети, завдань та функцій прокуратури України приділяли увагу практично всі дослідники цієї проблематики, зокрема В. В. Долежан, П. М. Каркач, М. В. Косюта, М. І. Мичко, М. В. Руденко, Г. П. Серета, В. В. Сухонос, М. К. Якимчук та ін. Однак на сьогодні у науковій юридичній літературі ця проблематика все ще залишається недостатньо розробленою, оскільки бракує наукових досліджень, предметно присвячених визначенню мети, завдань і функцій прокуратури.

Метою цієї наукової статті є визначення мети та завдань прокуратури України, а також розробка системи її функцій.

Виклад основного матеріалу дослідження. Для коректного наукового формулювання мети та завдань прокуратури необхідно визначити вказані

терміни. У тлумачному словнику української мови поняття «мета» визначається як «те, до чого хтось прагне, чого хоче досягти; ціль». Дефініція терміну «завдання» означає «наперед визначений, запланований для виконання обсяг роботи, справа і т. ін.», «мета, до якої прагнуть; те, що хочуть здійснити». Слово «ціль» визначається як «те, до чого прагнуть, чого намагаються досягти; мета» [1, с. 378, 661, 1588]. З цього можна зробити висновок, що вказані поняття є синонімічними і визначаються одне через одне.

Разом з тим, відносно прокуратури, на наш погляд, доцільно розрізняти її мету й завдання. Так, мета є тим, до чого прагне прокуратура, для чого вона створена і діє. Категорія «мета» окреслює призначення прокуратури у найбільш загальному вигляді, характеризується єдністю і концептуальною цілісністю, а також, певною мірою, невичерпністю. Тобто відносно прокуратури її мета має ідеальний характер, слугує певним дороговказом для функціонування прокуратури в цілому та виконання покладених на них обов'язків кожним окремим прокурором, однак не може бути повністю реалізована. Отже, мета прокуратури є її «надзавданням». Відповідно до цього, мету прокуратури можна визначити як соціально значущий ідеал, для досягнення якого створена і діє прокуратура, що визначає її завдання

і функції на конкретному етапі історичного розвитку.

Виходячи з цього, завдання прокуратури є категорією нижчого порядку, ніж її мета. Вони мають більш конкретний і прикладний характер, проте підпорядковуються меті прокуратури та слугують її досягненню. Також завдання характеризуються варіативністю (їх завжди декілька) і можуть реалізовуватися як окремо, так і у сукупності. Виходячи із цього, завдання прокуратури можна визначити як обумовлені метою прокуратури та підпорядковані їй загальні цілі, що відображають соціально значущий результат, якого прагне досягти прокуратура під час реалізації покладених на неї функцій.

Питання визначення функцій прокуратури є більш складним і дискусійним у науковій юридичній літературі. З одного боку, функції прокуратури підпорядковуються меті і завданням цього органу; з іншого – вони слугують єдиною можливим засобом їх реалізації, тобто прокуратура досягає свого призначення лише в процесі функціонування. З огляду на це, категорія функцій є найбільш важливою для характеристики прокуратури, оскільки розкриває її сутність. Іншими словами, прокуратура є те, що вона здійснює.

Аналізуючи позиції різних авторів щодо дефініції функцій прокуратури [2, с. 94; 3, с. 33], можна дійти висновку, що це поняття характеризують наступні видові ознаки: законодавче закріплення; соціальна та історична обумовленість; наявність певного предмета; спрямованість на досягнення завдань прокуратури; використання певної компетенції, повноважень і правових засобів. За родовою ознакою поняття «функції прокуратури» переважно розглядають як вид або напрям діяльності цього органу, що в свою чергу є предметом дискусій. Зокрема, М. І. Мичко вважає, що поняття «функція» ширше, аніж поняття «напрямок діяльності», і в межах однієї функції може бути виділено декілька напрямків, оскільки напрямок не вказує на характер діяльності, тоді як термін «функція» відображає і соціальний напрямок, і характер діяльності прокуратури [4, с. 49-50]. Однак, на наш погляд, характеристика функції як напряму діяльності вказує на її спрямованість на досягнення поставлених перед прокуратурою мети та завдань, тому є прийнятним.

З урахуванням викладеного, функції прокуратури можна визначити як спрямовані на досягнення мети і завдань прокуратури основні види її діяльності, що безпосередньо виражають її сутність і призначення, обмежуються певною

предметною сферою і передбачають особливі форми, методи і тактику здійснення.

Розглянувши теоретичний зміст вказаних понять, необхідно перейти до його фактичного наповнення, рухаючись від загального до конкретного, тобто від визначення мети прокуратури – до її завдань, а від них – до функцій.

Так, мета прокуратури визначена у ст. 1 Закону України «Про прокуратуру» (далі – Закон) як захист прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави. На наш погляд, мета прокуратури в цьому Законі визначена надмірно широко, оскільки, виходячи з наведених положень, прокуратура відповідає за захист: (1) прав і свобод кожної людини, яких налічується декілька категорій: соціально-економічні, політичних, особисті та ін., що, в свою чергу, включають значну кількість різноманітних прав і свобод; (2) загальних інтересів суспільства, до яких можна віднести різноманітні економічні, політичні, культурні, духовні та інші суспільні цінності; (3) загальних інтересів держави, які становлять забезпечення незалежності й обороноздатності України, фінансово-економічної стабільності, правопорядку тощо. При цьому Закон не конкретизує, які саме права, свободи чи інтереси підлягають захисту, як і того, від чого цей захист має здійснюватися.

Варто враховувати, що межі виконання покладених на прокуратуру завдань визначаються колом визначених Конституцією України функцій, а також передбаченими Законом повноваженнями прокурорів щодо їх реалізації [5, с. 9]. Однак, співставляючи визначену у ст. 1 Закону мету прокуратури з функціями, покладеними на неї ст. 131-1 Конституції України, вбачається, що досягти першого за допомогою другого не уявляється можливим. І хоча мета прокуратури, як наголошувалося вище, передбачає значний рівень ідеалізації і абстрактності, однак таке гранично широке її формулювання не дозволяє сформулювати призначення цього органу в державному механізмі.

З огляду на це, мета прокуратури має бути уточнена і конкретизована. Виходячи із того, що, згідно із ст. 3 Конституції України, права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, мета прокуратури має вказувати на те, яким саме чином вона здійснює досягнення цієї спільної для всіх державних органів цілі. Враховуючи, що основною сферою діяльності прокуратури в Україні на сьогодні є сфера протидії кримінальним правопорушенням (у формі кримінального провадження), на наш погляд, найбільш обґрунтованим є визначення мети прокуратури як захисту прав і свобод людини, інтересів

суспільства і держави від кримінальних правопорушень.

З урахуванням зазначеної мети мають визначитися загальні завдання прокуратури. При цьому варто наголосити, що досягнення сформульованої мети здійснюється за допомогою діяльності, яка у науковій юридичній літературі розглядається як протидія злочинності. Відповідно, заслуговують на увагу сформульовані М. М. Бурбікою завдання протидії злочинності, до яких відносяться: виявлення та усунення негативних соціальних процесів і явищ, що породжують злочинність або сприяють їй; виявлення, припинення, розслідування злочинів; притягнення винних до відповідальності; відшкодування шкоди фізичним та юридичним особам, державі [6, с. 13-14].

Інтерпретуючи вказані погляди в контексті нашого дослідження, можна визначити такі загальні завдання прокуратури: 1) формування і забезпечення реалізації державної політики у сфері протидії злочинності; 2) узгодження та спрямування діяльності органів та установ кримінальної юстиції щодо запобігання, виявлення та припинення кримінальних правопорушень, встановлення осіб, які їх вчинили, застосування до них примусових заходів та виконання кримінальних покарань; 3) притягнення винних у вчиненні кримінальних правопорушень осіб до кримінальної відповідальності; 4) відшкодування заподіяної кримінальними правопорушеннями шкоди.

На підставі сформульованих мети та завдань прокуратури стає можливим окреслити систему її функцій, яка також має бути обмежена сферою кримінального правосуддя. При цьому варто враховувати міжнародні стандарти у цій сфері, сформульовані у Рекомендації № R (2000) 19 Комітету міністрів державам-членам Ради Європи про роль державного обвинувачення в системі кримінального правосуддя, згідно з якою у всіх системах прокурори: вирішують питання про порушення або продовження кримінального переслідування; підтримують публічне обвинувачення в судах; опротестовують або підтримують протест на рішення судів. У деяких системах прокурори також: здійснюють політику по боротьбі зі злочинністю на національному рівні, відповідно до регіональних і місцевих реалій; проводять, спрямовують і здійснюють нагляд за слідством; контролюють питання про належне поведіння з потерпілими; обирають альтернативи в кримінальному переслідуванні; наглядають за виконанням судових рішень; виконують інші функції в кримінально-правовій системі (п. п. 2, 3 Рекомендації) [7]. Більшість цих положень

відповідають існуючій системі функцій прокуратури, проте окремі, як наприклад здійснення політики по боротьбі зі злочинністю, невідомі вітчизняному законодавству.

Зважаючи на це, існуюча система функцій прокуратури, які стосуються кримінального провадження (це процесуальне керівництво досудовим розслідуванням та підтримання публічного обвинувачення) має бути доповнена деякими додатковими видами її діяльності, що дозволятимуть прокуратурі більш ефективно виконувати покладені на неї завдання. До таких функцій передусім варто віднести діяльність прокуратури у сфері формування державної політики у сфері протидії злочинності, яка дозволить визначити прокуратуру як основний орган держави, відповідальний за протидію кримінальним правопорушенням (наприклад, шляхом розробки пропозицій щодо удосконалення кримінального, кримінального процесуального та кримінально-виконавчого законодавства). Поряд з цим, за прокуратурою повинна бути збережена координаційна діяльність у сфері протидії злочинності, але не як складова інших функцій, а як самостійний напрям її діяльності. Також, на наш погляд, прокуратура має продовжити виконувати функцію нагляду за додержанням законів при виконанні кримінальних покарань, оскільки ця діяльність є логічним завершенням діяльності щодо протидії злочинності.

Разом з тим, функцію представництва, яку зараз прокуратура здійснює лише стосовно інтересів держави та у виключних випадках, визначених законом, доцільно обмежити сферою кримінального провадження. За допомогою реалізації представницьких повноважень прокурори матимуть можливість забезпечити відшкодування шкоди, заподіяної кримінальними правопорушеннями. При цьому можливість пред'явлення та підтримання прокурором цивільного позову у кримінальному провадженні доцільно передбачити не лише задля захисту інтересів держави, а й потерпілих – фізичних осіб, які часто неспроможні самостійно захистити свої права і законні інтереси, порушені злочинами.

З огляду на викладене, систему функцій прокуратури можна представити таким чином: 1) формування державної політики у сфері протидії кримінальним правопорушенням; 2) координація діяльності органів правопорядку у сфері протидії кримінальним правопорушенням; 2) процесуальне керівництво досудовим розслідуванням; 3) підтримання публічного обвинувачення в суді; 4) нагляд за виконанням кримінальних покарань та інших примусових заходів кримінально-правового та процесуального характеру; 5) представництво

інтересів громадян та держави в суді по відшкодуванню заподіяної кримінальними правопорушеннями шкоди.

Висновки. Визначення місця прокуратури у державному механізмі потребує уточнення її мети та завдань, а також удосконалення системи покладених на прокуратуру функцій. Ці категорії знаходяться у нерозривній єдності і взаємозв'язку: мета визначає соціальне призначення прокуратури, на її досягнення спрямовані загальні завдання

цього органу, реалізація яких здійснюється в процесі виконання покладених на прокуратуру функцій. На сучасному етапі призначенням прокуратури України має стати формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері протидії злочинності, у зв'язку із чим її мету доцільно визначити як захист прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави від кримінальних правопорушень.

Література:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад. і голов, ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
2. Грицаєнко Л. Р. Прокурорська діяльність в Україні в світлі сучасного світового досвіду: монографія. Вінниця: ДП «Державна картографічна фабрика», 2009. 576 с.
3. Шумський П. В. Прокуратура України: навчальний посібник для студентів юрид. вузів та факультетів. Київ: Вентурі, 1998. 336 с.
4. Мичко М.І. Проблеми функцій і організаційного устрою прокуратури України: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.10. Харків, 2001. 376 с.
5. Лапкін А. В. Закон України «Про прокуратуру». Науково-практичний коментар. Харків: Право, 2015. 680 с.
6. Бурбика М. М. Координаційна діяльність органів прокуратури у сфері протидії злочинності: організаційно-правові засади : монографія. Суми : Сумський державний університет, 2011. 305 с.
7. The role of public prosecution in the criminal justice system: Recommendation Rec (2000) 19, adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 6 October 2000. URL: <https://rm.coe.int/16804be55a>.