

УДК 343.163

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.89.4.3>

РЕАЛІЗАЦІЯ ФУНКЦІЙ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ В ПЕРІОД ДІЇ ВОЄННОГО СТАНУ

Драган О.В.,
*доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри кримінального права,
процесу і криміналістики
Київського університету інтелектуальної власності та права,
Заслужений юрист України
ORCID: 0000-0002-5696-6360*

Драган О.В. Реалізація функцій органів прокуратури України в період дії воєнного стану.

У статті автором розглядаються питання особливостей реалізації органами прокуратури України конституційних функцій під час дії воєнного стану в державі. Здійснено аналіз законодавчих змін щодо повноважень прокурора під час воєнного стану, у тому числі у кримінальному провадженні.

Акцентується увага на окремих кримінально-процесуальних нормах, які внесено законодавцем до Кримінального процесуального кодексу України, деякі з них наразі мають дискусійний характер. При цьому наголошується, що під час дії воєнного стану діяльність органів прокуратури насамперед зосереджена на виконанні такої конституційної функції як організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку.

Також автором звертається увага на те, що набуває все більшого значення при здійсненні цієї функції міжнародне співробітництво прокуратури, в межах якого органи прокуратури України отримують допомогу від інших країн в питаннях, які стосуються розслідування кримінальних правопорушень, зокрема, щодо встановлення місця знаходження розшукуваних осіб, проведення їх екстрадиції тощо. При цьому автором статті вказується, що відповідно до Конституції України, чинного законодавства здійснення міжнародного співробітництва не є окремою функцією прокуратури.

Вказується на існуючі на практиці проблемні питання при виконанні судових рішень, поставлених при виконанні прокурорами таких конституційних функцій як представництво інтересів держави в суді, підтримання державного обвинувачення. Аналізуються норми законодавства щодо повноважень прокурора при виконанні судових рішень, звертається увага на невідповідність окремих з них нормам КПК України.

Також зазначаються законодавчі зміни, якими регламентовано питання виконання судових рішень на тимчасово окупованих територіях під час дії воєнного стану.

За результатами проведеного аналізу автором робиться висновок про те, що прокуратура під час дії воєнного стану в Україні продовжує виконувати встановлені Конституцією України функції, проте їх реалізація має певні особливості.

Ключові слова: функції прокуратури, повноваження прокурора, воєнний стан, виконання судових рішень, тимчасово окуповані території, організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, міжнародне співробітництво, представництво прокурором інтересів держави в суді, організація і діяльність прокуратури, особливий правовий режим, кримінальне провадження, кримінальний процес.

Dragan O.V. Implementation of the functions of the prosecutor's office of Ukraine during the period of martial law.

In the article, the author examines the peculiarities of the implementation of constitutional functions by the prosecutor's office of Ukraine during martial law in the State. The author analyzes the legislative changes regarding the powers of the prosecutor during martial law, including in criminal proceedings.

The author focuses on certain criminal procedural rules introduced by the legislator to the Criminal Procedure Code of Ukraine, some of which are currently controversial. It is emphasized that during martial law, the activities of the prosecutor's office are primarily focused on the performance of such constitutional functions as organization and procedural guidance of pre-trial investigation, resolution of other issues in criminal proceedings in accordance with the law, and supervision of covert and other investigative and detective activities of law enforcement agencies.

At the same time, international cooperation of the prosecutor's office is becoming increasingly important in the exercise of this function, whereby the prosecutor's offices of Ukraine receive assistance from other countries in matters relating to the investigation of criminal offenses, in particular, in establishing the location of wanted persons, extradition, etc. At the same time, the author points out that according to the Constitution of Ukraine and current legislation, international cooperation is not a separate function of the prosecutor's office.

The author points out the problematic issues that exist in practice in the execution of court decisions rendered by prosecutors in the course of performing such constitutional functions as representation of the State's interests in court and support of public prosecution. The author analyzes the provisions of legislation on the powers of the prosecutor in the execution of court decisions, and draws attention to the inconsistency of some of them with the provisions of the CPC of Ukraine.

The author also notes the legislative changes which regulate the enforcement of court decisions in the temporarily occupied territories during martial law.

Based on the results of the analysis, the author concludes that during martial law in Ukraine, the prosecutor's office continues to perform the functions established by the Constitution of Ukraine, but their implementation has certain peculiarities.

Key words: functions of the prosecutor's office, powers of the prosecutor, martial law, enforcement of court decisions, temporarily occupied territories, organization and procedural guidance of pre-trial investigation, international cooperation, representation of the state's interests in court by the prosecutor, organization and activities of the prosecutor's office, special legal regime, criminal proceedings, criminal procedure.

Постановка проблеми. В умовах дії воєнного стану в Україні прокуратура продовжує виконувати функції, покладені на неї Конституцією України, проте наразі їх реалізація має певні особливості.

Метою статті є аналіз законодавчих змін, які стосуються питання реалізації функцій прокуратури України, повноважень прокурора в умовах воєнного стану.

Стан опрацювання проблематики. Питання діяльності органів прокуратури України були предметом багатьох досліджень таких науковців як В.В. Долежан, М.В. Руденко, В.В. Сухонос, М.К. Якимчук тощо. Разом з тим, із введенням воєнного стану відбулись суттєві зміни у законодавстві України, частина яких стосується реалізації функцій прокуратури, повноважень прокурора, зокрема у кримінальному процесі. Наразі функціонування органів прокуратури в Україні, а також питання, які виникають у практичній діяльності прокурорів вимагають подальших наукових досліджень.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ст. 131-1 Конституції України прокуратура здійснює такі функції:

- 1) підтримання публічного обвинувачення в суді;
- 2) організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку;
- 3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом.

Організація та порядок діяльності прокуратури визначаються законом [1].

З урахуванням триваючого в Україні вже понад 3 роки воєнного стану, діяльність прокуратури зосереджена насамперед на виконанні такої функції як організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку. Йдеться про здійснення прокурором процесуального керівництва досудовим розслідуванням кримінальних правопорушень, в тому числі за фактами жорстокого поводження з військово-

полоненими чи цивільним населенням, примусового видворення (депортації), вигнання цивільного населення на примусові роботи, розграбування національного надбання на окупованих територіях, використання засобів ведення війни, заборонених міжнародним правом, а також інших порушеннях законів та звичаїв війни.

Варто підкреслити, що у процесі проведення досудового розслідування цієї категорії кримінальних правопорушень доволі часто виникають проблеми організаційного та практичного характеру, зокрема, через неможливість отримання доказів з тимчасово окупованих територій чи територій, на яких ведуться бойові дії, зокрема допиту свідків, які знаходяться на окупованих територіях, проведення виїмки документів, обшуків, слідчого експерименту тощо. Для вирішення цих питань у березні 2022 році законодавцем було внесено ряд змін до Кримінального процесуального кодексу України, зокрема, до розділу IX-1, який регламентує особливий режим досудового розслідування, судового розгляду в умовах воєнного стану. Відповідні зміни було внесено також Законом України від 14 квітня 2022 року № 2201-IX «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо удосконалення порядку здійснення кримінального провадження в умовах воєнного стану». Так, зміни було внесено до норм, які регламентують повноваження прокурора (ст. 36 КПК), керівника органу досудового розслідування (ст. 39 КПК), порядку поновлення процесуальних строків (ст. 117 КПК) та багато інших [12].

Таким чином, повноваження керівника прокуратури в умовах воєнного стану суттєво розширено, оскільки прокурора уповноважено по суті виконувати функцію судового контролю та продовжувати дію запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою тощо. Отже, можемо констатувати, що законодавцем наразі суттєво збільшено процесуальні можливості сторони обвинувачення, тобто прокурора, а також спрощено ряд процедур. Так, законодавець передбачив можливість прокурора та слідчого у випадку відсутності технічного доступу до Єдиного реєстру досудових розслідувань оформити рішення щодо початку досудового розслідування через винесення відповідної постанови з подальшим, за можливості, внесенням відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань [11].

Наразі досить дискусійним здається положення абз. 3 п. 1 ч. 1 ст. 615 КПК [12], відповідно до якого слідчі (розшукові) дії, зокрема, обшук або огляд житла чи іншого володіння особи, обшук особи, можуть проводитись без залучення понятих у випадку, якщо залучення понятих є об'єктивно неможливим або пов'язано з потенційною небезпекою для їхнього життя чи здоров'я. Законодавець передбачає в такому випадку безперервну фіксацію слідчої (розшукової) дії доступними технічними засобами [12].

Крім того, слід звернути увагу також й на розширення законодавцем повноважень керівника прокуратури в умовах воєнного стану. Так, у випадку, якщо слідчий суддя не може об'єктивно виконати свої повноваження, керівнику прокуратури надано право вибору запобіжного заходу. У період до 25 серпня 2022 року, тобто до набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо удосконалення окремих положень досудового розслідування в умовах воєнного стану» від 27 липня 2022 року № 2462-IX, керівник прокуратури мав повноваження самостійно визначити запобіжний захід у вигляді тримання під вартою протягом 30 діб щодо особи, яка підозрюється у скоєнні тяжких або особливо тяжких злочинів, якщо затримка в обранні запобіжного заходу може призвести до втрати слідів злочину або втечі особи.

У статті 615 КПК України істотно змінено перелік повноважень, які може здійснювати керівник органу прокуратури, якщо відсутня об'єктивна можливість виконання слідчим суддею повноважень.

Керівник прокуратури також у разі, якщо слідчий суддя не може об'єктивно виконати свої повноваження, має право вирішувати наступні питання: здійснення приводу; тимчасового доступу до речей та документів; арешту майна; продовження строку досудового розслідування; надання дозволу на проникнення до житла чи іншого володіння особи; на обшук; отримання зразків з речей і документів; на проведення негласної слідчої (розшукової) дії до постановлення ухвали слідчого судді тощо [13]. При цьому важливим є правильне оформлення рішення керівника прокуратури, воно має бути належним чином мотивоване та відповідати вимогам, визначеним КПК України. Рішення керівника органу прокуратури приймається у формі постанови та має містити обґрунтування правомірності здійснення ним повноважень слідчого судді.

Отже, по суті на прокурора можуть бути покладені повноваження слідчого судді у зв'язку з неможливістю виконання останнім своїх функцій у встановлені законом строки.

Необхідно зауважити, що всі функції, які здійснюють органи прокуратури, знаходяться у взаємозв'язку. Отже від того, наскільки якісно було проведено процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, залежить ефективність підтримання прокурором публічного обвинувачення в суді та в подальшому винесення судом справедливого рішення і подальше його виконання.

Відповідно до статті 131-1 Конституції України прокуратура здійснює представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом. Реалізація прокуратурою цієї конституційної функції є дієвою формою захисту інтересів держави в суді й вона наразі не зазнала змін.

Крім того, згідно Перехідних положень до Конституції України, прокуратура також продовжує виконувати функцію нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах [1]. Нажаль назва цієї функції й досі не приведена законодавцем у відповідність до вимог чинного КПК України, тобто йдеться саме про кримінальні справи, а не кримінальні провадження.

У період дії воєнного стану все більшого значення набуває міжнародне співробітництво прокуратури, в межах якого органи прокуратури України отримують допомогу в питаннях розслідування кримінальних правопорушень, встановленні місця знаходження розшукуваних осіб, проведення їх екстрадиції тощо. Разом з тим, здійснення міжнародного співробітництва не є окремою функцією прокуратури. Водночас у ч. 2 ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» [14] зазначено, що «з метою реалізації своїх функцій прокуратура здійснює міжнародне співробітництво». Вказане питання, на нашу думку, потребує внесення відповідних змін до законодавства, а також подальших наукових розробок для вироблення ефективних способів взаємодії прокуратури України з прокуратурами інших країн, Міжнародним кримінальним судом.

Така взаємодія є важливою з урахуванням євроінтеграційних прагнень України та необхідності залучення міжнародного співтовариства для притягнення винних осіб до відповідальності за міжнародні злочини проти українського народу [4, с. 170].

Відповідно до ст. 13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [2], судові рішення, яким закінчується розгляд справи в суді, ухвалюється іменем України. Судові рішення, що набрали законної сили, є обов'язковими до виконання всіма органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами, фізичними і юридичними особами та їх об'єднаннями на всій території України. Невиконання судових рішень негативно впливає на авторитет судової влади, оскільки не досягнуто кінцевої мети правосуддя – захисту інтересів громадян і реального поновлення їхніх порушених прав [3]. Переважна більшість справ, яку розглядає ЄСПЛ, стосується саме невиконання рішень вітчизняних судів. Позиція ЄСПЛ є чіткою: невиконання рішення державного суду не може бути виправдане недоліками законодавства, які унеможливають його виконання чи відсутністю необхідних бюджетних видатків [6].

Правове становище прокурора у виконавчому провадженні врегульовано Законами України «Про прокуратуру» [14], «Про виконавче провадження», відомчими нормативно-правовими актами, у тому числі наказами Генерального прокурора. Так, з метою забезпечення належної реалізації наданих законом повноважень щодо протидії порушенням прав людини у правоохоронній та пенітенціарній сферах, організації 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, Генеральним прокурором 29.12.2021 видано наказ № 400 «Про організацію діяльності прокурорів з протидії порушенням прав людини у правоохоронній та пенітенціарній сферах», в який 26.12.2024 було внесено зміни наказом № 319 [10]. Звертає на себе увагу той факт, що в цьому наказі також по тексту зустрічається словосполучення «кримінальні справи» поряд із «кримінальними провадженнями».

Більш детально повноваження прокурора як учасника виконавчого провадження регламентовано Законом України «Про виконавче провадження» [8, с. 141]. Так, відповідно до ст. 19 Закону України «Про виконавче провадження» сторони виконавчого провадження та прокурор як учасник виконавчого провадження мають право: ознайомлюватися з матеріалами виконавчого провадження, робити з них виписки, знімати копії, заявляти відводи у випадках, передбачених цим Законом, мають право доступу до автоматизованої системи виконавчого провадження, право оскаржувати рішення, дії або бездіяльність виконавця у порядку, встановленому цим Законом, надавати додаткові матеріали, заявляти клопотання, брати участь у вчиненні виконавчих дій, надавати усні та письмові пояснення, заперечувати проти клопотань інших учасників виконавчого провадження та користуватися іншими правами, наданими законом.

Необхідно зауважити, що питання практичного виконання судових рішень наразі є ускладненим, оскільки частина суб'єктів владних повноважень, які є учасниками виконавчого провадження за позовами прокурорів, знаходяться на тимчасово окупованій території, де тривають активні бойові дії. На тимчасово окупованих територіях України також виникає ціла низка серйозних конституційно-правових проблем, які стосуються прав і свобод громадян. Окуповані регіони України продовжують бути її суверенною територією, незважаючи на те, що вони лишаються тимчасово непідконтрольними. На цих територіях продовжують залишатись громадяни України, юридичні особи, їхнє майно [9, с. 56].

З моменту повномасштабного вторгнення відділам державної виконавчої служби і приватним виконавцям, офіси яких були на окупованих територіях, Міністерством юстиції України було заблоковано доступ до Автоматизованої системи виконавчого провадження доти, доки відділи ДВС не будуть розташовані на підконтрольній території України. Уподальшому, наказами територіальних управлінь Міністерства юстиції України змінено дислокацію відділів та їх місцезнаходження визначено в межах підконтрольних міст і районів. Їм було відновлено доступ до Автоматизованої системи виконавчого провадження і тим самим забезпечено організацію їх діяльності.

Виконання рішень щодо боржників, які знаходяться на території, що відповідно до Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» є тимчасово окупованою територією України, сьогодні здійснюється відділами примусового виконання рішень управління державної виконавчої служби Головного територіального управління юстиції відповідної області [7].

Аналіз судової практики свідчить, що якщо судові спори, пов'язані з місцезнаходженням нерухомого майна, яке знаходиться на окупованій території та його доля наразі невідома, сторони у такій категорії справ фактично позбавлені можливості виконати судові рішення, адже до звільнення тимчасово окупованих територій неможливо встановити чи існує предмет спору.

З метою вирішення цього питання Верховною Радою України 11.04.2023 року прийнято Закон України № 3048-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо окремих особливостей організації примусового виконання судових рішень і рішень інших органів під час дії воєнного стану», який набрав чинності 06.05.2023 року. Цим Законом внесено зміни до п. 10-2 розд. XIII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про виконавче провадження», відповідно до яких заборонено на період дії воєнного стану в Україні, введенного Указом Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24.02.2022 року № 64/2022, відкриття виконавчих проваджень та вжиття заходів примусового виконання рішень на території територіальних громад, що належать до територій, на яких ведуться активні бойові дії, або тимчасово окупованих територій відповідно до переліку, затвердженого центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику з питань тимчасово окупованої території України (з дати віднесення територій до таких, на яких ведуться активні бойові дії, або тимчасово окупованих територій до моменту виключення таких територій з переліку).

Висновки. В умовах дії воєнного стану в Україні законодавцем внесено зміни до Кримінального процесуального кодексу України, відповідно до яких суттєво розширено повноваження прокурора у кримінальному провадженні. Крім того, відповідні зміни внесено Офісом Генерального прокурора до відомчих нормативних актів. Отже, прокуратура продовжує виконувати встановлені Конституцією України функції, проте їх реалізація під час дії воєнного стану має певні особливості. При цьому все більшого значення набуває міжнародне співробітництво органів прокуратури, яке наразі законодавчо не виокремлено як функція прокуратури. Незважаючи на окупацію окремих територій України, державою вживаються заходи, спрямовані на забезпечення прав громадян. Проте оцінити їх достатність і дієвість, особливо в умовах триваючої збройної агресії, наразі видається дещо ускладненим.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ :

1. Конституція України: Закон України від 28 черв. 1996 року. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text2>.
2. Про судоустрій і статус судів: Закон України від 7 липня 2010 року № 2453-VI. *Відомості Верховної Ради України*. – 2010. – № 41-42, ст. 529.

3. Діяльність прокурора у виконавчому провадженні: актуальні питання теорії та практики: монографія / О.В. Драган. Львів: Видавництво Львівської політехніки, 2019. 512 с.
4. Кісліцина І.О. Актуальні питання діяльності прокуратури в умовах воєнного стану. *Правова позиція*, № 3 (40), 2023, с. 170–174.
5. Dragan O.V. (2016) Participation of the Prosecutor in the Enforcement Proceedings: a textbook. Kyiv: National Academy of Prosecution of Ukraine, 142 p. [in Ukrainian].
6. Драган О.В. Застосування органами прокуратури практики ЄСПЛ при виконанні судових рішень. *Вісник прокуратури*. 2018. № 6. С. 44–49.
7. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон України від 15.04.2014 № 1207-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18>.
8. Драган О.В. Участь прокурора у виконавчому провадженні в умовах реформування системи виконання судових рішень. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*, № 5, 2016 рік, с. 139–144.
9. Драган О.В. Виконання судових рішень по тимчасово окупованим територіям України: судова практика та діяльність прокурорів. *Наука і техніка сьогодні. Серія «Право»*. 2024. № 3 (31), с. 57–67. URL: [file:///C:/Users/Asus/Downloads/3\(31\)%20%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Asus/Downloads/3(31)%20%20(2).pdf). DOI: [https://doi.org/10.52058/2786-6025-2024-3\(31\)-57-66](https://doi.org/10.52058/2786-6025-2024-3(31)-57-66).
10. Про організацію діяльності прокурорів з протидії порушенням прав людини у правоохоронній та пенітенціарній сферах: наказ Офісу Генерального прокурора від 29.12.2021 № 400 (із змінами та доповненнями). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0400905-21#Text>.
11. Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо удосконалення порядку здійснення кримінального провадження в умовах воєнного стану: Закон України від 14 квітня 2022 року № 2201-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2125-20#n6Text>.
12. Кримінальний процесуальний кодекс України: Кодекс України, Закон України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text>.
13. Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо удосконалення окремих положень досудового розслідування в умовах воєнного стану: Закон України від 27 липня 2022 року № 2462-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2462-20#Text>.
14. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/648/2014#Text>.