

УДК 343.163(477)

**С.М. КУРКО**, Міжрегіональна академія управління персоналом

## ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ ПРОКУРОРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

*Ключові слова: прокурорська діяльність, нормативно-правові засади, завдання, цілі, функції*

Майже одразу після проголошення незалежності України Верховна Рада України 05.11.1991 р. прийняла Закон України «Про прокуратуру» [1], що набув чинності з 01.12.1991 р. Конституція України, визначаючи прокуратуру як самостійний орган державного механізму, по-новому сформулювала її функції й основні принципи взаємовідносин із судовою та іншими гілками державної влади.

Слід відзначити, що починаючи з 1993 року по сьогоднішній день до Закону України «Про прокуратуру» неодноразово вносилися зміни та доповнення, а всього протягом 14 років було прийнято таких дев'ятнадцять законів.

Відповідно до Резолюції 1244 (2001) Парламентської Асамблеї Ради Європи Україна взяла на себе зобов'язання змінити роль і функції прокуратури шляхом перетворення цього інституту в орган, який відповідатиме стандартам Ради Європи.

Проте, зміст Закону України «Про прокуратуру» приведено у повну відповідність до Конституції України і рекомендацій Ради Європи, лише 14.10.2014 р. Відповідно до нього, прокуратура України становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому законом, здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, законних інтересів суспільства та держави [2].

Основним завданням прокурорської діяльності стало процесуальне керівництво досудовим розслідуванням і підтримання державного обвинувачення в суді, а також представлення інтересів держави і окремих категорій фізич-

них осіб у суді. Прокуратура позбавляється неконституційних повноважень проводити перевірки і приймати за їх наслідками акти реагування.

Прокурорську діяльність як предмет наукового дослідження розглядали такі вчені, як Д.М. Бакаєв, О.Д. Берензон, В.Т. Білоус, М.М. Бурбика, Ю.М. Грошевий., Є.В. Додін, В.В. Долежан, В.К. Звірбуля, О.Б. Зозулинський, П.М. Каркач, І.Я. Клівер, В.В. Кравчук, Г.К. Кожевніков, В.М. Косюта, Б.В. Коробейников, В.І. Малюга, М.Е. Марочкін, О.Р. Михайленко, В.Т. Михайлов, Г.О. Мурашин, М.І. Мичко, Ю.Е. Полянський, Є.М. Попович, М.О. Потебенько, М.В. Руденко, В.П. Рябцев, В.Й. Сапунков, Е.А. Суботін, М.М. Тарнаєв, В.І. Шинда, П.В. Шумський, В.Б. Ястребов та інші науковці. Однак єдиного розуміння сутності визначення «прокурорська діяльність» не існує. Тому метою статті є визначення поняття та ознак прокурорської діяльності в Україні.

Сам термін «діяльність» – не загальнонаукова та соціально-філософська категорія і розкривається як форма активного, творчого ставлення людини до оточуючого світу та самої себе з метою таких змін, перетворень, які б полегшували і прикрашували її життя. Діяльність є поняттям, що визначає будь-яке виявлення соціальної активності. Діяльність включає мету, зміст, предмет, засіб, процес діяльності (здійснення мети). Форми діяльності різноманітні. Залежно від сфер прикладання розрізняють виробничо-матеріальну, виробничо-духовну, трудову (праця), нетрудову. Залежно від прикладання творчості – продуктивну і непродуктивну (відтворення відомого) [3].

Співвідносячи діяльність з процесом розвитку, виділяють творчу діяльність (створення того, чого не було) і нетворчу. Із всіх форм діяльності основні – матеріально-виробнича, соціально-політична по перетворенню суспільних відносин та інститутів і діяльність по відтворенню і розвитку людини. Саме в матеріально-виробничій, політичній, духовній сферах діяльності здійснюється практичне перетворення всієї суспільної системи. Суку-

пність об'єктивних зв'язків між ними становить суть суспільної системи і визначає закони її існування і розвитку [4, с.399].

Прокурорська діяльність здійснюється за окремими напрямками, що закріплюються в законодавстві як функції прокуратури. Так, відповідно до ст.5 Закону України «Про прокуратуру», на прокуратуру покладається: підтримання державного обвинувачення в суді; представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян [1]. З метою реалізації своїх функцій прокуратура здійснює й міжнародне співробітництво.

На прокуратуру не може покладатися здійснення функцій, не передбачених Конституцією України. У той же час слід відмітити, що в прокурорській діяльності, як і в будь-якій іншій діяльності органів державної влади, діє внутрішня функція – функція управління. Термін «управління» означає керування, діяльність щодо здійснення допомоги в будь-чому. Управління – це цілеспрямований вплив на складну систему. Управління, як процес, полягає в сукупності цілей, принципів, функцій, комплекс використуваних методів, засобів і ресурсів, а також прями і зворотні взаємозв'язки між суб'єктами і об'єктами управління (керуючими і керованими сторонами правовідносин), необхідні при цьому інформаційні потоки, документообіг та ін.

Суть управління в прокурорській діяльності треба розуміти як свідомий цілеспрямований вплив вищих прокурорів на нижчих, керівництво і контроль за їх діяльністю з метою забезпечення результативного виконання ними покладених на них завдань.

Для управління в органах прокуратури характерні такі ознаки:

- проявляється через спільну діяльність працівників органів прокуратури, організує їх для такої діяльності у відповідні колективи та організаційно оформлює;

- має на меті упорядкування спільної діяльності шляхом забезпечення погоджених індивідуальних дій учасників такої діяльності через вплив на їх поведінку (волю);

- виступає в ролі регулятора управлінських взаємовідносин, що виникають між суб'єктом та об'єктом у процесі їх діяльності;

- є владним, оскільки базується на підпорядкуванні волі учасників управлінських відносин;

- має особливий апарат реалізації через організаційно оформлені групи людей.

Здійснення управління в прокурорській діяльності багато вчених асоціює і як здійснення керівниками виконавчо-розпорядчої функції, оскільки управління здійснюється на основі приписів вищестоящих прокурорів.

На формування управлінських відносин в системі прокуратури активно впливають не тільки матеріальні чинники, але й прокурорська свідомість, передусім правова та організаційно-управлінська. При цьому характер, спрямованість і ступінь впливу на суспільні відносини з боку тих чи інших управлінських поглядів в кінцевому підсумку обумовлені суспільно-політичною природою самої системи прокуратури. Саме вони й визначають межі поступовості існуючої в органах прокуратури системи знань, серед них і управлінських.

Прокурорська діяльність за загальним визначенням – це діяльність, здійснювана органами прокуратури від імені держави. Прокурорська діяльність за своїм змістом, це постійний, цілеспрямований процес, який здійснюється через відповідні механізми.

Прокурорська діяльність базується на: Конституції України, міжнародних нормативно-правових актах, ратифікованих в Україні, Законах України «Про прокуратуру» від 05.11.1991 р. № 1789–XII, «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. № 1697–XII, «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18.02.1992 р.

№ 2135–XII, «Про запобігання корупції» від 14.12.2014 р. № 1700–VII, Постанові Верховної Ради України «Про затвердження Положення про класні чини працівників органів прокуратури України» від 06.11.1991 р. № 1795–XII, Постанові Верховної Ради України «Про затвердження дисциплінарного статуту прокуратури України» від 06.11.1991 р. № 1796–XII, наказі Генерального прокурора України від 28.11.2012 р. № 123 «Про затвердження Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури на виконанні рішень суду».

Порядок здійснення прокурорської діяльності визначається також Господарським процесуальним кодексом України від 06.11.1991 р. № 1798–XII, Цивільним процесуальним кодексом України від 18.03.2004 р. 1618–IV, Кодексом адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747–IV, Кримінальним процесуальним кодексом України від 13.04.2012 р. № 4651–VI, Кодексом України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073–X і ін.

Прокурорська діяльність ґрунтується на засадах:

- 1) верховенства права та визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю;
- 2) законності, справедливості, неупередженості та об'єктивності;
- 3) територіальності;
- 4) презумпції невинуватості;
- 5) незалежності прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків;
- 6) політичної нейтральності прокуратури;
- 7) недопустимості незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої і судової влади;
- 8) поваги до незалежності суддів, що передбачає заборону публічного висловлювання сумнівів щодо правосудності судових рішень

поза межами процедури їх оскарження у порядку, передбаченому процесуальним законом;

9) прозорості діяльності прокуратури, що забезпечується відкритим і конкурсним зайняттям посади прокурора, вільним доступом до інформації довідкового характеру, наданням на запити інформації, якщо законом не встановлено обмежень щодо її надання;

10) неухильного дотримання вимог професійної етики та поведінки [2].

Оскільки високі моральні якості та зразкова поведінка є обов'язковими умовами належного виконання прокурорської діяльності (п.10 ст.3 Закону України «Про прокуратуру») та саме цьому аспектові значну увагу приділив Комітет міністрів Ради Європи ще у своїх Рекомендаціях щодо ролі прокуратури, а саме у пункті 36 «а», де наголошував про необхідність забезпечення неупередженості під час прийняття прокурорами рішень – Резолюція 1244 (2001), то й ми вважаємо за необхідне коротко зупинитися на висвітленні свого бачення цього питання.

Відповідно до рекомендацій Комітету міністрів Ради Європи, на Всеукраїнській конференції працівників прокуратури 28.11.2012 р. було прийнято, та відповідним наказом Генерального прокурора України затверджено, Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури (далі – Кодекс етики прокурорів). Доцільно наголосити, що до обговорення цього документу долучилися чимало інших фахівців-юристів, науковців. Нормативною базою для прийняття Кодексу етики прокурорів стало багато міжнародно-правових документів, в тому числі Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод і рішення Європейського Суду з прав людини, Керівні принципи ООН щодо ролі прокурорів, прийняті на Восьмому конгресі ООН у 1990 році, Стандарти професійної відповідальності та виклади основних обов'язків і прав прокурорів, ухвалені Міжнародною асоціацією прокурорів у 1999 році, Європейські інструкції з питань етики та поведінки прокурорів (Будапештські принципи), ухва-

лені Конференцією генеральних прокурорів країн – членів Ради Європи у 2005 році та інші.

Метою Кодексу етики прокурорів є визначення основних принципів і моральних норм, якими повинні керуватися працівники прокуратури при виконанні своїх службових обов'язків та поза службою. Відповідно до нього, прокурорська діяльність ґрунтується на принципах верховенства права та законності; поваги до прав і свобод людини і громадянина; незалежності та самостійності; політичної неупередженості та нейтральності; толерантності; рівності перед законом, презумпції невинуватості; справедливості та об'єктивності; професійної честі і гідності, формування довіри до прокуратури; конфіденційності; прозорості службової діяльності; утримання від виконання незаконних рішень чи доручень; недопущення конфлікту інтересів; компетентності та професіоналізму; зразковості поведінки та дисциплінованості. Документом окреслено й моральні вимоги до прокурора: необхідність ставлення до людини як до найвищої цінності, а також поваги та захисту прав, свободи й гідності громадян відповідно до вітчизняних і міжнародних правових норм та загальнолюдських принципів моралі. Прокурор має глибоко розуміти соціальну значущість своєї ролі, міру відповідальності перед суспільством і державою за забезпечення правової захищеності громадян, розумно й гуманно використовувати надані права відповідно до принципів справедливості, постійно вдосконалювати професійну майстерність, знання права, підвищувати загальну культуру, творчо опановувати вітчизняний і зарубіжний досвід.

Приведення прокурорської діяльності в Україні нормам професійної етики стало важливим кроком назустріч міжнародним стандартам. Що ж стосується неупередженості прокурорів, то тут ми погоджуємося зі слушною думкою Г. Середи, який зазначає, що «інструментом забезпечення неупередженості прокурорів є закріплення основних принципів і критеріїв реалізації прокурорської діяльності,

які слугували б орієнтиром при ухваленні рішення прокурорами, а відповідно й орієнтиром при оцінці рішень прокуратури» [5, с.15].

Не можна не звернути увагу на те, що вся прокурорська діяльність спрямована на утвердження та забезпечення прав людини, інтересів суспільства і держави, результатом такої діяльності стає виконання різних концепцій та програм щодо боротьби зі злочинністю та корупцією, розробка спільно з іншими державними органами, науковими закладами заходів щодо попередження різних правопорушень, підготовка пропозицій щодо поліпшення правоохоронної діяльності, вдосконалення правового регулювання цієї діяльності та забезпечення правопорядку.

Прокурорська діяльність є виключною прерогативою органів прокуратури, суб'єктом її реалізації є прокурор. Здійснюючи прокурорську діяльність, прокурор є незалежним від будь-якого незаконного впливу, тиску, втручання. Прокурор призначається на посаду безстроково та може бути звільнений з посади, його повноваження на посаді можуть бути припинені лише з підстав та в порядку, передбачених законом.

Багатогранний характер прокурорської діяльності вимагає від прокурорів наявності певних властивостей аналітичного мислення, хорошої пам'яті, емоційної врівноваженості, самодисципліни: здатності побачити за зовнішніми показниками сутність явища, причинні зв'язки; охопити в межах однієї проблеми широкі коло питань та фактів, які знаходяться поза межами безпосереднього впливу; швидко та якісно вирішувати проблеми в межах своєї компетенції, незважаючи на нестандартність обстановки; самостійно та відповідально приймати рішення, керуючись буквою закону та правосвідомістю професіонала; залишатися на принципах об'єктивності, чесності, відповідальності, віри в свої сили, неупередженості та всебічного вивчення матеріалів справи; вміння прогнозувати наслідки прийнятих рішень, вчинених дій, з точки зору їх правової, економічної або політичної спрямованості.

У теорії юридичної науки загально визначним є те, що ефективність прокурорської діяльності визначається як ступінь досягнення поставлених перед органами прокуратури цілей і завдань.

Завдання і функції органів прокуратури обумовлюють існування різних форм прокурорської діяльності, які передбачаються нормативно-правовими актами: положеннями, статутами, рішеннями та іншими актами, що регламентують діяльність органів прокуратури.

Слід відмітити позитивний підхід Л.М. Давиденка [6, с.47–52], В.Г. Мелкумова [7, с.100–106], М.І. Мичка [8, с.99–102], які розглядають цілі та завдання як критерії ефективності прокурорської діяльності. Поділяючи вказаний підхід, вважаємо, що концепція підвищення ефективності прокурорської діяльності повинна ґрунтуватися на правильному визначенні цілей і завдань прокурора на відповідному напрямку діяльності.

З вищевикладеного видно, що прокурорська діяльність є різноманітною державною діяльністю, котра охоплює не тільки сферу організації напрямків діяльності прокурора, але й сферу духовного життя, етики, різних сторін співжиття. Прокурорська діяльність є поєднанням правоохоронної політики, права, історії, соціології, психології та міжнародної практики.

Отже, на нашу думку, прокурорська діяльність – це одна з форм діяльності держави і у якості такої виступає як відносно самостійна організаційно-владна діяльність, що здійснюється прокурорами у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України щодо практичної організації завдань та функцій, покладених на них державою з метою захисту прав людини та публічного інтересу.

З аналізу юридичної наукової літератури можна виділити наступні ознаки прокурорської діяльності:

1. Прокурорська діяльність завжди є певною організаційно-владною діяльністю, в результаті якої виникають конкретні правовідносини.

2. Необхідною умовою їх виникнення є наявність прокурора – суб'єкта, наділеного владними повноваженнями для здійснення функцій прокуратури.

3. Прокурорська діяльність є підзаконною і ґрунтується на нормах чинного законодавства, а у випадку їх порушення, тягне за собою юридичну відповідальність.

4. Управлінський вплив, який виникає під час прокурорської діяльності, може мати характер як централізованого керівництва, так і оперативного управління.

5. Прокурорську діяльність можна розділити на відносні етапи, в основі класифікації яких є її функціональна природа і організація, робота з кадрами, управління, контроль, координація, звітність та ін.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про прокуратуру» : від 05.11.1991 р., № 1789–XII // ВВР України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
2. Закон України «Про прокуратуру» : від 17.10.2014 р., № 1697–VII // Голос України. – 2014. – № 206.
3. Діяльність, практика з точки зору філософії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://5ka.at.ua/load/filosofija/dijalnist\\_praktika\\_z\\_tochki\\_zoru\\_filosofiji/66-1-0-9619](http://5ka.at.ua/load/filosofija/dijalnist_praktika_z_tochki_zoru_filosofiji/66-1-0-9619).
4. Горлач М. І. Основи філософських знань: філософія, логіка, етика, релігієзнавство : підручник / Горлач М. І. – Київ : Центр учбової літератури, 2008. – 1028 с.
5. Серета Г. Міжнародні стандарти участі прокурора в кримінальному судочинстві / Серета Г. // Вісник прокуратури України. – 2009. – № 3. – С. 11–18.
6. Давиденко Л. М. Теоретичні підстави виміру ефективності прокурорської діяльності / Давиденко Л. М., Каркач П. М. // Прокуратура. Людина. Держава. – 2004. – № 10. – С. 47–52.
7. Мелкумов В. Г. Советская прокуратура и проблемы общего надзора / Мелкумов В. Г. – Душанбе : Изд-во «Ирфон», 1970. – 243 с.

8. Мычко Н. И. Цели – задачи прокуратуры как критерии измерения эффективности ее деятельности / Мычко Н. И. // Питання кон-ституційно-правового статусу прокуратури України та удосконалення її діяльності. – Харків, 1999. – С. 99–103.

*Курко С. М. Поняття та ознаки прокурорської діяльності в Україні / С. М. Курко // Форум права. – 2014. – № 3. – С. 166–171 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2014\\_3\\_28.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_3_28.pdf)*

Зазначено, що прокурорська діяльність є різноманітною державною діяльністю, котра охоплює не тільки сферу організації напрямків діяльності прокурора, але й сферу духовного життя, етики, різних сторін співжиття. Проаналізовано саме поняття «діяльність» та його різновиди. Вивчено нормативно-правову базу, яка регламентує прокурорську діяльність та розкрито залежність її ефективності від цілей та завдань. Запропоновано поняття та ознаки прокурорської діяльності в Україні.

\*\*\*

*Курко С.Н. Понятие и признаки прокурорской деятельности в Украине*

Определено, что прокурорская деятельность, это разнообразная государственная деятельность, которая охватывает не только сферу организации направленной деятельности прокурора, но и сферу духовной жизни, этики, различных сторон сосуществования. Проанализировано само понятие «деятельность» и его разновидности. Изучено нормативно-правовую базу, регламентирующую прокурорскую деятельность и раскрыто зависимость ее эффективности от целей и задач. Предложено понятие и признаки прокурорской деятельности в Украине.

\*\*\*

*Kurko S.N. Concept and Characteristics of the Prosecutor's Activity in Ukraine*

The article stipulates that prosecutorial activities this diverse state activities, which covers not only the sphere of activities of the public prosecutor, but that of the spiritual life, ethics, and various aspects of coexistence. The concept of «activity» and its variants was analyzed. Studied the legal framework regulating the prosecutorial activities and disclosed its dependence on the effectiveness of the goals and objectives. The concept and features of the prosecutor's activity in Ukraine was fined.