

УДК 351.75

О. С. ІЩУК,*здобувач**Харківського національного університету внутрішніх справ*

ПРАВОВИЙ СТАТУС ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ: ЗАВДАННЯ, ФУНКЦІЇ, ПОВНОВАЖЕННЯ

Проаналізовано правовий статус органів прокуратури України, їх завдання, функції та повноваження в умовах сучасного конституційного розвитку України.

Проголошення у ст. 3 Конституції України того, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави, вимагає від останньої утворення відповідної системи органів (суб'єктів), які у правових актах та науковій літературі отримали назву правоохоронних. До них належать і органи прокуратури, які посідають важливе місце в системі органів державної влади, унаслідок чого їх функції та повноваження суттєво відрізняються від інших.

Проблеми правового статусу прокуратури в Україні розглядали у своїх роботах такі правознавці, як Л. М. Давиденко, М. І. Мичко, М. В. Руденко, В. С. Зеленецький, Ю. М. Грошевий, О. М. Литвак, П. В. Шумський, М. К. Якимчук тощо.

Сучасний стан законодавчого врегулювання статусу прокуратури не вирішує більшості проблем, які пов'язані з чинною конституційною реформою та зміною організації суспільства. Саме тому дослідження правового статусу прокуратури на сучасному етапі розвитку України є актуальним як із теоретичної, так і з практичної точок зору.

Виходячи з того, що слово «статус» у перекладі з латини означає «положення, стан когонебудь чи чого-небудь [1, с. 634], потрібно повністю підтримати позицію Г. В. Назаренка про те, що такі категорії, як «правовий статус» та «правове становище» є синонімами. Деякі вчені при цьому підкреслюють, що розмежування необхідно проводити не між правовим статусом і правовим становищем однієї і тієї самої особи, а між правовим статусом (становищем) різних осіб та організацій [2, с. 264]. Отже, правовий статус органів прокуратури залежить від того, яке місце вони посідають у структурі органів державної влади кожної країни.

Головна особливість прокуратури в Україні, а отже, і особливість її правового статусу, полягає в тому, що вона є прокуратурою змішаного (наглядно-обвинувального) типу, виконує функції як нагляду за виконанням законів, так і кримінального переслідування. Більшість правознавців також переконані, що пріоритетною функцією прокуратури є захист прав і законних інтересів громадян [3, с. 3]. З огляду на це до головних завдань прокуратури часто відносять успішне поновлення прав громадян, захист майнових інтересів держави, виявлення та припинення економічних і посадових злочинів [4, с. 47–48]. Крім того, як слушно наголошується в юридичній літературі, в українських реаліях саме прокуратура часто виступає чи не єдиною інстанцією, де людина може знайти реальну, швидку і безкоштовну допомогу в захисті своїх прав [5, с. 15].

Нормативне регулювання статусу прокуратури відображає цільове призначення цього інституту і спрямоване на належне здійснення ним кримінального переслідування, правозахисної та контрольно-наглядної діяльності, визначення сфери його компетенції, забезпечення належних механізмів реалізації ним своїх повноважень тощо.

Зазвичай на сторінках юридичної літератури вказується, що складовими частинами правового статусу органу держави є чотири елементи: 1) цільовий блок; 2) компетенція; 3) організаційний блок елементів; 4) відповідальність [6, с. 106].

При цьому до цільового блоку вченими зараховуються такі категорії, як мета, завдання, функції. У зв'язку з цим доцільно дослідити ці категорії щодо органів прокуратури, розглянувши їх разом із поняттям «компетенція».

Передусім потрібно вирішити питання про поняття функцій та про відмінність функцій від завдань і мети, яка поставлена перед органом.

Функції визначаються в науковій літературі як юридично необхідні види діяльності [7, с. 100], як комплекс взаємопов'язаних організаційно-правових впливів органу, кожного структурного підрозділу, який слугує напрямком для досягнення мети, поставленої перед системою управління [8, с. 43]. Іноді пропонується і більш розгорнута характеристика функцій органу як складових частин змісту його діяльності, що відображені у встановлених для органу завданнях щодо забезпечення життєво важливих потреб об'єкта управління, здійснюються структурними підрозділами (посадовими особами) органу шляхом реалізації покладених на них повноважень [9, с. 64].

Виходячи із запропонованих тлумачень категорії «функції», будемо розуміти під ними основні взаємопов'язані напрямки діяльності, що реалізуються як органом в цілому, так і його структурними підрозділами, посадовими особами і службовцями для виконання загальної мети. Більш того, функціям властиві безперервність і постійність, необумовленість конкретними подіями і діями. Щодо завдань можна констатувати, що вони мають тимчасовий характер. Тобто в результаті їх виконання завдання змінюються на нові.

У діяльності прокуратури поняття функцій визначається неоднозначно. Досить цікавим є підхід, відповідно до якого функції прокуратури визначаються як особливі види діяльності прокуратури, обумовлені політикою держави і необхідністю належної реалізації її функцій. Переважно акцентується увага на тому, що функції прокуратури визначають місце і роль прокуратури в державному механізмі [10, с. 123]. Тобто призначення прокуратури в механізмі держави найбільш повно відображають її функції, які являють основні напрямки і види діяльності цього органу. Очевидно, найприйнятнішим визначенням функцій прокуратури можна визнати наступне: функції прокуратури – вид діяльності її органів, який обумовлюється соціальним призначенням прокуратури, характеризується визначеним предметом провадження, спрямованістю на розв'язання відповідних завдань і здійснюється у межах властивої йому компетенції.

Відповідно до ст. 121 Конституції України прокуратура здійснює такі функції: 1) підтримання державного обвинувачення в суді; 2) представництво інтересів громадян або держави в суді у випадках, визначених законом; 3) нагляд за додержанням законів органами, які

проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; 4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої безпеки громадян.

Розглядаючи функції органів прокуратури, не можна обійти увагою і питання про їх компетенцію або повноваження. У юридичній літературі стосовно розуміння правової природи компетенції органів держави так і не сформувався єдиної думки. Визнаючи в структурі компетенції наявність взаємопов'язаних елементів, учені-державознавці висловлюють різні точки зору на те, що необхідно зараховувати до таких елементів.

Так, характеризуючи компетенцію органів держави, О. Е. Кутафін і К. Ф. Шермет вказували, що вона за своєю сутністю становить правовий засіб (форму) суспільного розподілу праці щодо управління державою і суспільством [11, с. 26].

Більш обґрунтованою є позиція вчених, відповідно до якої компетенція органу включає в себе два елементи – по-перше, «предмети відання» (суспільні відносини), по-друге, «права та обов'язки» або «владні повноваження» органу [12, с. 26]. Така позиція обґрунтовується тим, що для забезпечення належного функціонування державного механізму кожен орган держави має діяти у визначеній галузі суспільних відносин, тобто спеціалізовано і диференційовано. Відповідно сфера діяльності органу повинна знайти відображення в його компетенції, бути юридично виправданою. Саме тому компетенція починається із встановлення суспільних відносин, у межах яких діє орган держави. Такі межі діяльності органу держави можна назвати предметом його відання. Другим елементом компетенції органу держави є його повноваження, які, з одного боку, виступають вираженням державного владування, а з іншого – специфічною ознакою органу.

Реалізуючи кожну з покладених на прокуратуру функцій, її працівники повинні діяти суворо в межах повноважень, передбачених законом. Як слушно вказують Ю. Є. Полянський та В. В. Долежан, до органів прокуратури застосовується не загальнодозвільний метод правового регулювання, а спеціально-дозвільний. Щодо діяльності прокуратури, то перелік повноважень прокурорів встановлюється стосовно окремих функцій, з огляду на відмінності у способах реалізації кожної з них. Важливо

і те, що окремі повноваження використовуються у процесі реалізації всіх функцій прокуратури [13, с. 9].

За своїм змістом повноваження прокуратури України можуть бути поділені на три основні групи: 1) повноваження у виявленні порушень законів, причин порушень та умов, що їм сприяють; 2) повноваження, спрямовані на усунення порушень законів, причин та умов, що їм сприяють; 3) повноваження у притягненні правопорушників до відповідальності. Названі повноваження прокурорів за умови їх повного і правильного застосування забезпечують ефективність прокурорського нагляду, своєчасність виявлення порушень закону, причин та умов, що їм сприяють, усунення порушень закону, запобігання їм, притягнення винних до відповідальності.

Структура компетенції органів прокуратури не вичерпується тільки такими компонентами, як предмети відання і повноваження. Її з'ясування передбачає також характеристику обов'язків та їх співвідношення з іншими елементами компетенції.

Важливо відзначити, що повноваження державних органів одночасно є їх обов'язками перед державою. Так само і повноваження органів прокуратури щодо здійснення своєї діяльності одночасно є обов'язками перед державою.

Чітке визначення прав і обов'язків усіх суб'єктів адміністративно-правових відносин, у тому числі і повноважень працівників прокуратури, забезпечення їх реалізації і виконання демократизує дані правовідносини, робить їх більш відкритими, з одного боку, і такими, що відповідають потребам громадян, – з іншого [14, с. 155].

Щодо обов'язків працівників прокуратури, то до них належать: виконання (додержання) вимог, які містяться у Конституції України та в інших законодавчих і підзаконних актах; чітке виконання повноважень відповідно до компетенції; недопущення порушень прав і свобод фізичних та юридичних осіб; своєчасне і точне виконання рішень вищестоящих органів (керівників); збереження інформації про громадян, що стала їм відомою під час виконання службових обов'язків, а також іншої інформації, яка, згідно із законодавством, не підлягає розголошенню; постійне вдосконалення організації своєї роботи і підвищення професійної кваліфікації; носіння форменого одягу під час виконання службових обов'язків; у разі отримання доручення, яке суперечить чинному законодавству, невідкладне сповіщення в пись-

мовій формі посадової особи, яка дала таке доручення, а у разі наполягання на його виконанні – повідомлення вищої за посадою особи; дотримання норм моралі та службової етики.

Нормативно-правове закріплення прав і обов'язків суб'єктів правовідносин не гарантує їх автоматичного виконання; повинні мати місце також гарантії забезпечення цих прав і обов'язків, форми та принципи їх діяльності. Саме вони сприяють належній та повній гарантії реалізації соціальними інституціями своїх прав та обов'язків, поєднують правове і фактичне становище суб'єкта в державі та суспільстві.

Незважаючи на те що у правовій літературі існують різноманітні точки зору щодо місця гарантій у правовому статусі, вважаємо, що роль гарантій у забезпеченні прав і обов'язків суб'єктів правовідносин дуже вагома. Наприклад, Н. Ю. Хаманєва вважає, що правові гарантії слід розглядати як елемент правового статусу суб'єкта правовідносин [15, с. 109].

О. М. Курінний також наполягає на тому, що право може вважатися, з юридичної точки зору, гарантованим і таким, що може бути фактично реалізованим лише тоді, коли в поточному законодавстві закріплені правові засоби його реалізації, а також, коли його порушення дає суб'єкту права шлях відновлення порушеного права [16, с. 180]. Вважаємо, що реалізація будь-яким суб'єктом правовідносин своїх прав і обов'язків можлива за наявності ефективних гарантій. Більш того, права та гарантії взаємопов'язані, й нерідко певне право суб'єкта може водночас виступати гарантією реалізації іншого.

До правового статусу органів прокуратури потрібно також зарахувати форми та принципи їх діяльності. Правові форми діяльності прокуратури врегульовані нормами права і пов'язані зі здійсненням нею у чітко визначеному законодавством порядку юридично значущих дій, які тягнуть за собою певні юридичні наслідки.

Щодо принципів діяльності органів прокуратури відмітимо, що на законодавчому рівні вони отримали безпосереднє конституційне закріплення або, у більшості випадків, мають юридичне вираження в законах про прокуратуру чи судоустрій. Т. М. Добровольська слушно зазначає, що стосовно будь-якої діяльності, зокрема і прокуратури, принципи – це найбільш загальні, вихідні положення, що розкривають сутність і направленість цієї діяльності, із яких, у свою чергу, випливає положення більш конкретного характеру [17, с. 20].

Окремі дослідники вказують, що самостійним елементом правового статусу також виступають правові норми, які встановлюють даний статус [3, с. 269]. Проте ми вважаємо, що названі норми недоцільно включати до складу правового статусу, оскільки дані категорії перебувають у різних площинах і співвідносяться між собою як зміст і форма. Правові

норми являють собою зовнішню форму, яка виражає правовий статус суб'єкта права, закріплюючи його структурні елементи та їх сутність. У свою чергу, в правовому статусі сфокусовані основні ознаки, параметри поведінки суб'єкта права, які становлять зміст відповідних нормативних приписів.

Список використаної літератури

1. Словник іншомовних слів / [за ред. О.С. Мельничука]. – К. : Вид-во АНУ РСР, 1974. – 826 с.
2. Назаренко Г. В. Теория государства и права : учеб. пособие / Г. В. Назаренко. – М. : Ось-89, 1999. – 176 с.
3. Теория государства и права : курс лекций / [под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько]. – [2-е изд., перераб. и доп.]. – М. : Юристъ, 2001. – 776 с.
4. Зубков П. П. Загальний нагляд як основа вищого державного нагляду за додержанням законів в Україні / П. П. Зубков // Питання конституційно-правового статусу прокуратури України та удосконалення її діяльності / [відп. ред. П. М. Каркач]. – Х. : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 1999. – С. 46–49.
5. Тертишник В. Концептуальні аспекти прокурорського нагляду / В. Тертишник // Вісник прокуратури. – 2002. – № 6 (18). – С. 14–19.
6. Якимов А. Ю. Статус субъекта административной юрисдикции / А. Ю. Якимов // Государство и право. – 1996. – № 8. – С. 100–111.
7. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления: правовые проблемы оформления и реализации / Б. М. Лазарев. – М. : Юрид. лит., 1972. – 280 с.
8. Бачило И. П. Функции органов управления: правовые проблемы оформления и реализации / И. П. Бачило. – М. : Юрид. лит., 1976. – 198 с.
9. Аверьянов В. Б. Функции и организационная структура органа государственного управления : учеб. пособие / В. Б. Аверьянов. – Киев : Наук. думка, 1979. – 150 с.
10. Агеев О. В. Про функції прокуратури в адміністративному процесі / О. В. Агеев // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2005. – Вип. 30. – С. 121–125.
11. Кутафин О. Е. Компетенция местных Советов : учеб. пособие / О. Е. Кутафин, К. Ф. Шеремет. – М. : Юрид. лит., 1982. – 232 с.
12. Тихомиров Ю. А. Публичное право : учебник / Ю. А. Тихомиров. – М. : БЕК, 1995. – 496 с.
13. Полянський Ю. Є. Акти прокуратури: підготовка і внесення : навч. посіб. / Ю. Є. Полянський, В. В. Долежан. – О. : Юрид. л-ра, 2003. – 248 с.
14. Шуба В. В. Адміністративно-правові відносини органів прокуратури України: загальнотеоретичні аспекти : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Володимир Васильович Шуба. – Д., 2006. – 200 с.
15. Хаманева Н. Ю. Административно-правовой статус гражданина Российской Федерации : учеб. пособие / Н. Ю. Хаманева ; [под ред. Н. Ю. Хаманевой]. – М. : БЕК, 2000. – 456 с.
16. Куренной А. М. Производственная демократия и трудовое право : учебник / А. М. Куренной. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1989. – 215 с.
17. Добровольская Т. Н. Принципы деятельности советской прокуратуры // Проблемы организации и деятельности прокурорской системы в свете Закона «О прокуратуре СССР» : сб. науч. тр. / Т. Н. Добровольская. – М. : Юрид. лит., 1980. – С. 17–27.

Надійшла до редколегії 15.07.2011

ИЩУК А. С. ПРАВОВОЙ СТАТУС ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ УКРАИНЫ: ЗАДАЧИ, ФУНКЦИИ, ПОЛНОМОЧИЯ

Проанализирован правовой статус органов прокуратуры Украины, их задания, функции и полномочия в условиях современного конституционного развития Украины.

ISCHUK O. LEGAL STATUS OF PROSECUTOR'S OFFICE OF UKRAINE: AIMS, FUNCTIONS AND POWERS

The legal status of prosecutor's office bodies of Ukraine, their aims, functions and powers in the conditions of modern constitutional development of Ukraine are analyzed.