

**ДО ПИТАННЯ ПРО ФУНКЦІЇ ПРОКУРАТУРИ**

На сучасному етапі розвитку української держави все більшого значення набуває втілення в життя нових пріоритетів і цінностей, які прямо пов'язані з розвитком суспільства, забезпечення прав і свобод громадян. На конституційному рівні закріплене положення про те, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 3 Конституції України).

Реалізація цих положень значною мірою залежить від ефективної діяльності такої важливої державної інституції, як Прокуратура України, реалізації відповідних функцій, які покладені на неї законодавством.

Слід зазначити, що в юридичній літературі дослідженню функцій прокуратури приділялась певна увага. Питання визначення та оптимізації функцій прокуратури знайшли своє відображення в роботах таких вчених, як Ю.М.Грошевий, А. М. Давиденко, В. С. Зеленецький, П. М. Каркач, О. М. Литвак, І. Є. Марочкін, М. І. Мичко, М. В. Руденко, В. Я. Тацій, П. В. Шумський, М. К. Якимчук та ін. Важко переоцінити вклад цих вчених в розвиток наукових поглядів щодо призначення прокуратури в сучасному суспільстві, визначення науково обґрунтованих передумов подальшого вдосконалення її діяльності. Але при цьому зазначимо, що наукові пошуки в даному напрямку не повинні припинятися, оскільки функціональна направленість прокурорської діяльності по суті окреслює її правозахисний потенціал, відображає її значущість і ефективність. Слід погодитись з думкою про те, що проблема функціональної характеристики є однією з найважливіших в теорії та практиці прокурорської діяльності. Це обумовлене тим, що через функції прокуратури розкривається сутність цього інституту, його роль в механізмі держави та соціальне призначення [1, с. 36].

Слово «функція» латинського походження і в перекладі означає виконання. Поряд з цим, функція може визначатись як обов'язок, коло діяльності [2, с. 498]. Це поняття може визначатись як явище, яке залежить від іншого явища, є формою його виявлення і змінюється відповідно до його змін [3, с. 725]. У відношенні до

держави і права функції визначаються як основні напрямки діяльності або впливу [4, с. 503].

У відношенні діяльності прокуратури поняття функцій визначається по-різному. На думку Ф. М. Кобзарєва, функції прокуратури, перш за все, слід розглядати як вид діяльності прокуратури, яка пов'язана із загальносоціальним призначенням прокуратури і знаходить свій вираз в її цілях та завданнях [5, с. 6]. М. В. Косюта визначає функції прокуратури як вид діяльності, спрямований на досягнення цілей і виконання завдань у межах предмета її відання і компетенції [6, с. 122]. Г. Мамедов зазначає, що функції прокуратури – це є основні напрями діяльності прокуратури, що складаються із сукупності однорідних аспектів цієї діяльності, які виражають сутність і соціальне призначення прокуратури, виступають як законодавчо закріплені положення, що реалізуються з метою відновлення й охорони законних прав та інтересів громадян і всієї держави з використанням специфічних форм і методів у межах точно окреслених повноважень [7, с. 81]. На наш погляд, досить цікавим є підхід, згідно з яким функції прокуратури визначаються як особливі види діяльності прокуратури, що обумовлені політикою держави і необхідністю належної реалізації її функцій. При цьому акцентується увага на тому, що функції прокуратури визначають місце і роль прокуратури в державному механізмі [8, с. 123].

Таким чином, ключовими елементами поняття функцій прокуратури виступає, по-перше, те, що ці функції являють собою вид певної діяльності. По-друге, такого роду діяльність є засобом виконання відповідних завдань і направлена на досягнення соціально значущих цілей. При цьому ця діяльність є специфічною, притаманною лише органам прокуратури. Спеціальний характер діяльності прокуратури виступає в якості найважливішої її ознаки і безумовно є відображенням місця і ролі прокуратури в структурі державного механізму. По-третє, функції прокуратури опосередковані відповідними цілями і завданнями, які органічно пов'язані з реалізацією державної політики. Функція являє собою не просто результат діяльності, а те відношення, яке робить її доцільною, направленою, визначає взаємозв'язок частки і цілого. По-четверте, реалізація функцій прокуратури нерозривно пов'язана з використанням специфічних форм і методів, які в значній мірі обумовлюють її ефективність. Слід зазначити, що в окремих публікаціях висловлюється думка про те, що функції прокуратури не є видом державної діяльності [7, с. 78]. На наш погляд, такий підхід не є вірним. Прокуратура була і залишається важливою державною інституцією, а її діяльність безумовно носить державний характер і має правозахисну направленість. Це є суттєвою харак-

теристикою діяльності прокуратури і багато в чому обумовлює функціональну направленість цієї діяльності.

У відповідності із законодавством на прокуратуру України покладаються такі функції: 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. Особливого значення в умовах сьогодення набуває покладення на прокуратуру функції нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами [9]. Вважаємо, що реалізація саме цієї функції зміцнить правозахисний потенціал прокуратури, і буде виконувати роль своєрідного стрижня її функціональної направленості. На наш погляд, функцію нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина можна визначити в якості вихідної функції прокуратури, оскільки значною мірою вона має узагальнюючий характер у відношенні до інших функцій прокуратури, що обумовлено низкою факторів. По-перше, реалізація кожної з функцій прокуратури так чи інакше пов'язана із забезпеченням прав і свобод громадян. Необхідність захисту всього спектру проголошених Конституцією України прав і свобод людини і громадянина може знайти свій прояв в будь-якій сфері діяльності органів держави. По-друге, сфера взаємовідносин громадян з органами держави, їх посадовими особами є багатогранною і різноманітною, але пріоритетність забезпечення та захисту прав і свобод громадян є визначальною для кожного із видів державної діяльності. По-третє, пріоритетність забезпечення охорони прав і свобод громадян значною мірою обумовлює активний характер наглядової діяльності прокуратури, її ефективність. У кінцевому підсумку, саме права і свободи людини і громадянина виступають в якості базових категорій при реалізації усіх без винятку функцій прокуратури. Наведені обставини значною мірою обумовлюють взаємозв'язок і взаємозалежність функції нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами з іншими функціями прокуратури. Вважаємо, що реалізація цієї функції буде слугувати підвищенню ефективності прокурорської діяльності, дасть змогу

підняти реалізацію всіх функцій прокуратури на вищій, більш якійсний рівень.

Поряд з цим, не можна не сказати про те, що реалізація цієї функції набуває особливого значення в сфері адміністративно-правового регулювання, в тому числі і при вирішенні адміністративно-правових спорів та реалізації засобів адміністративної відповідальності. При цьому слід акцентувати увагу на тісному зв'язку цієї функції з функцією представництва інтересів громадянина або держави у суді у випадках, визначених законом. Перш за все такого роду зв'язок знаходить свій прояв у тому, що, виявивши в ході наглядової діяльності відповідні порушення прав громадянина, прокурор може звернутися до адміністративного суду із адміністративним позовом про захист його прав, свобод та законних інтересів і брати участь у цій справі. Поряд з цим, прокурор здійснює в суді представництво інтересів громадянина, і це представництво може здійснюватися ним на будь-якій стадії адміністративного процесу (ст. 60 Кодексу адміністративного судочинства України ). У відповідності зі ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру» підставою представництва у суді інтересів громадянина є його неспроможність через фізичний чи матеріальний стан, похилий вік або з інших поважних причин самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження. Таким чином, реалізація представницької функції може бути логічним продовженням наглядової діяльності прокурора за додержанням прав і свобод людини і громадянина. Не менш показовим є зв'язок функції нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами з функцією нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних із обмеженням свободи громадян. Як відомо, в ході адміністративно-юрисдикційної діяльності досить часто використовуються заходи, пов'язані з тимчасовим обмеженням особистої свободи громадян.

Поряд з цим, однією з найгостріших проблем є проблема забезпечення прав і свобод засуджених. До основних прав засуджених, згідно з Кримінально-виконавчим кодексом України, відносяться: право на отримання інформації про свої права і обов'язки, порядок і умови виконання та відбування призначеного судом покарання; право на гуманне ставлення до себе і на повагу гідності, властивої людській особистості; право звертатися відповідно до законодавства з пропозиціями, заявами, скаргами до адміністрації органів і установ виконання покарань, їх вищестоящих ор-

ганів, а також до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, суду, органів прокуратури, інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування та об'єднань громадян; право давати пояснення і вести листування, а також звертатися з пропозиціями, заявами і скаргами рідною мовою; право на охорону здоров'я; право на соціальне забезпечення, а також право на особисту безпеку. Важливим є і те, що засуджені користуються всіма правами людини і громадянина, за винятком обмежень, визначених законами України та Кримінально-виконавчим кодексом України і встановлених вироком суду (ст. ст. 7, 8, 10) [10]. Таким чином, є очевидним те, що виявлення і реагування на факти порушення прав і свобод засуджених можливо в рамках реалізації обох згаданих вище функцій прокуратури.

Не викликає сумнівів, що реалізація всіх без винятку функцій прокуратури пов'язана із використанням відповідних актів прокурорського реагування, які є досить дієвим інструментом забезпечення реальності і ефективності втручання прокурора у випадках порушення закону. Діючим Законом «Про прокуратуру» до такого роду актів віднесені: протест прокурора, припис прокурора, подання прокурора, постанова прокурора. Поряд з цим, при реалізації функції представництва інтересів громадян у суді, передбачена можливість звернення до суду з позовами або заявами, а при реалізації функції нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, та 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, прокурор може давати вказівки, які обов'язкові для виконання. При цьому слід зазначити наступне. По-перше, законом чітко не встановлено, в письмовій чи в усній формі можуть надаватися такого роду вказівки. На наш погляд, не виключається можливість надання усних вказівок прокурора, які також повинні беззаперечно виконуватись. Не вирішує цього питання і проект Закону України «Про прокуратуру», розроблений Генеральною прокуратурою України, у якому надання вказівок також пов'язується лише з реалізацією згаданих функцій. На нашу думку, використання як письмових, так і усних вказівок прокурора не тільки можливо, а й необхідно при здійсненні нагляду за дотриманням прав і свобод громадян в ході провадження по справах про адміністративні правопорушення. Зокрема, це можливо на стадії порушення справи та на стадії виконання постанови по справі. Використання такої форми прокурорського реагування може слугувати підвищенню оперативності усунень порушень закону, а також відігравати важливу роль у попередженні порушень порядку розгляду справ і прийняття по ним

рішень, забезпеченні належного вирішення завдань провадження по справах про адміністративні правопорушення. Не можна не звернути увагу і на те, що у проєкті закону не передбачається можливість застосування такого важливого акта, як припис прокурора. На наш погляд, вилучення із арсеналу прокурора припису є недоцільним, оскільки можливість його застосування пов'язується з випадками негайного усунення порушення закону і, як вважається, має більш імперативний характер у порівнянні з поданням, яке в більшій мірі направлене на усунення причин та умов, що сприяли вчиненню порушення закону. Не зовсім зрозуміло також, чому у згаданому проєкті поряд із заявою та позовом використовується поняття скарги прокурора. Вважаємо, що правова природа скарги не дозволяє використовувати це поняття відносно актів прокурора. У цілому ж чітке визначення переліку актів прокурора та відпрацювання процесуального порядку їх застосування є однією з найважливіших передумов забезпечення дієвості та ефективності наглядової діяльності прокуратури в сучасних умовах. З огляду на це, проблема подальшого вдосконалення наглядової діяльності органів прокуратури належного виконання ними функцій, передбачених законодавством, є актуальною, а її вирішення багато в чому залежить від інтенсивності та якості наукових пошуків в цьому напрямку.

**Список літератури:** 1. Мычко Н.И. Прокуратура Украины: роль и место в системе государственной власти. Донецк, 1999. 2. Философский энциклопедический словарь. М., 1998. 3. Тлумачний словник сучасної української мови / Укладачі Л.П. Коврига, Т.В. Ковальова, В.Д. Пономаренко / За ред. В.С. Калашника. Х., 2005. 4. Популярна юридична енциклопедія. К., 2003. 5. Кобзарев Ф.М. Прокуратура России: правовое положение и перспективы развития. Лекция. М., 2002. 6. Косюта М.В. Прокурорська система України в умовах демократичного суспільства: Монографія. Одеса, 2002. 7. Мамедов Г. Поняття функцій прокуратури // Прокуратура. Людина. Держава. 2005. № 3. 8. Агєєв О.В. Про функції прокуратури в адміністративному процесі // Вісник національного університету внутрішніх справ. 2005. Вип. 30. 9. Про внесення змін в Конституцію України: Закон України // ВВР України. 2005. №2. Ст. 44. 10. Кримінально-виконавчий кодекс України. Х., 2004.

*Надійшла до редколегії 06.09.07*

*Г. О. Пономаренко*

### **ФУНКЦІЇ СУБ'ЄКТІВ ЗАГАЛЬНОЇ КОМПЕТЕНЦІЇ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВНУТРІШНЬОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ**

Підвищення ефективності державного управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави залежить від чіткого нормативного визначення функцій та компетенції його суб'єктів. Проблеми компетенції та функцій суб'єктів державного управління завжди перебували у центрі уваги науковців, про що свідчать публікації Б. Авер'янова, Л. Альохіна, Д. Бахраха, І. Бачило, Ю. Битяка, Л. Коваля, В. Колпакова, Б. Лазарева, В. Мамутова, Ю. Старилова, Ю. Тихомирова та ін. Однак, проблеми компетенції