

Т. 5: П–С, 2003. – 736 с. **3.** Гончарук С. Т. Адміністративне право України. Загальна та Особлива частини : навч. посіб. / С. Т. Гончарук. – К. : Нац. акад. внутр. справ ; Нац. акад. упр., 2000. – 240 с. **4.** Ківалов С. В. Адміністративне право України / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла. – О. : Юрид. л-ра, 2002. – 312 с. **5.** Васильєв А. С. Адміністративне право України (загальна частина) / А. С. Васильєв. – Х. : Одіссей, 2002. – 288 с. **6.** Попов Л. Л. Административное право : учебник / под ред. Л. Л. Попова. – М. : Юрист, 2002. – 697 с. **7.** Харитоновна О. І. Порівняльне право Європи. Основи порівняльного правознавства. Європейські традиції / О. І. Харитоновна, Є. О. Харитонов. – Х. : Одіссей, 2002. – 592 с. **8.** Скакун О. Ф. Теория государства и права : учебник / О. Ф. Скакун. – Харьков : Консул, 2000. – 704 с. **9.** Адміністративна діяльність. Особлива частина : підручник / за заг. ред. О. М. Бандурки. – Х. : Еспада, 2000. – 368 с. **10.** Негодченко О. В. Деякі організаційні аспекти визначення механізму забезпечення реалізації прав, свобод і обов'язків людини й громадянина / О. В. Негодченко // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 2003. – № 2. – С. 9–16.

*Надійшла до редколегії 09.08.2010*

*Предложены пути совершенствования механизма реализации прав и свобод несовершеннолетних, что будет способствовать конкретизации предупредительных и охранительных функций органов внутренних дел.*

*Some ways of perfection the mechanism of realization juveniles' rights and freedoms are offered. This will assist the specification of preventive and protection functions of internal affairs agencies.*

УДК [343.163+347.963](477)

**О. С. Ішук**

## **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 в ст. 3 Конституції України того, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю... Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави», вимагає від останньої утворення відповідної системи органів (суб'єктів), які в 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 вчені-правознавці, як Ю. М. Грошевий,

Л. М. Давиденко, В. С. Зеленецький, О. М. Литвак, М. І. Мичко, М. В. Руденко, П. В. Шумський, М. К. Якимчук та ін.

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

Виходячи з того, що слово «статус» у перекладі з латинської означає «положення, стан когось-небудь 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 [2]. Деякі вчені при цьому підкреслюють, що розмежування необхідно проводити не між правовим статусом і правовим становищем однієї й тієї ж особи, а між правовим статусом (становищем) різних осіб та організацій [3, 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 (наглядово-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 [4, 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 [5, 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 [6, с. 15].

Нормативне регулювання статусу прокуратури відображає цільове призначення цього інституту і спрямоване на належне здійснення ним кримінального переслідування, правозахисної та контрольно-наглядової 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 [7, 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».

По-перше, 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 [8, с. 100], як комплекс взаємопов'язаних організаційно-правових впливів органу, кожного структурного підрозділу, який слугує напрямком для досягнення мети, поставленої перед системою управління [9, 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 [10, с. 64].

Виходячи із запропонованих тлумачень категорії «функції» будемо розуміти під ними основні взаємопов'язані напрямки діяльності, які 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, не обумовленість конкретними подіями і діями. Відносно завдань можна констатувати, що вони мають тимчасовий характер. Тобто в результаті їх досягнення завдання змінюються новими.

Водночас доволі складно визначити функцію без встановлення відповідного завдання. Подекуди враховуючи те, що «за суттю і за формою викладення функції і завдання співпадають», практично обґрунтовується позиція про самостійне існування так званих «функцій-завдань» і «функцій-дій» [11, с. 25]. Напевно, варто вести мову про завдання або ж про функції як безперервну єдність завдання і дію цього завдання. Саме тому в правовому статусі державного органу, у тому числі й органу адміністративної юрисдикції, чітке закріплення функцій можна проводити за допомогою вказівки на завдання.

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. При цьому акцентується увага на тому, що функції прокуратури визначають місце і роль прокуратури в державному механізмі [12, с. 123]. Тобто призначення прокуратури в механізмі держави найбільш повно відобража-

ють її функції, які являють основні напрямки і види діяльності цього органу. 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.

Необхідно підкреслити, що за реформою органів прокуратури передбачалося позбавити прокуратуру функції загального нагляду, тобто нагляду за додержанням законів усіма органами, установами, організаціями, підприємствами, посадовими особами, громадянами. Після набрання з 1 січня 2006 р. чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. замість вказаної функції було внесено функцію щодо нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержання законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами. Фактично прокуратура залишила за собою загальний нагляд, тим самим зміцнила свій правозахисний потенціал.

Необхідно також звернути увагу, що характерні риси функцій прокуратури знаходять свій прояв у такій діяльності, яка є специфічною, притаманною лише цим органам. Її відмінний характер виступає в якості найважливішої її ознаки, безпосередньо є відображенням місця і ролі прокуратури в структурі державного механізму. Реалізація функцій прокуратури нерозривно пов'язана з використанням специфічних форм і методів, які переважно обумовлюють її ефективність.

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

Так, характеризуючи компетенцію органів держави, О. Е. Кутафін і К. Ф. Шеремет вказували, що вона по своїй суті становить правовий засіб (форму) суспільного розподілу праці щодо управління державою і суспільством [13, с. 26]. Наділення органів держави компетенцією є однією з передумов ефективності використання можливостей держави в керівництві суспільно-політичними процесами. Чим правильніше визначена

компетенція органу, тим злагодженіше працює апарат, ефективніше використовуються правові, організаційні та інші засоби для вирішення завдань суспільного розвитку.

Якщо проаналізувати правові приписи щодо визначення завдань органу держави, що містяться в переважній більшості нормативних актів серед основних завдань, можна встановити, що такі норми лише визначають компетенцію узагальнено. Завдання виникають на підставі загальних цілей, на досягнення яких повинна бути спрямована діяльність органу в межах його компетенції.

Аналіз нормативної основи правового статусу органу адміністративної юрисдикції і юридичної літератури дозволяє зробити висновок про те, що метою діяльності органу адміністративної юрисдикції є захист особи, її прав і свобод, власності, навколишнього середовища, громадського порядку, встановленого порядку функціонування різних державних органів, а також підприємств, установ, організацій у відповідних галузях промисловості, будівництві, транспорту, зв'язку, фінансів, сільського господарства тощо.

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 [13, с. 26].

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. З іншого боку, предмети відання – це перший складовий елемент компетенції органів адміністративної юрисдикції, ті суспільні відносини, у даному випадку – адміністративно-правові, у яких органи адміністративної юрисдикції юридично компетентні.

Другим елементом компетенції органу держави є його повноваження, які, з одного боку, виступають вираженням державного владування, а з іншого – специфічною ознакою органу.

На сторінках юридичної літератури повноваження визначаються як те, що може зробити орган держави, яких заходів він має право вжити; як єдність прав і обов'язків [14, с. 43], юридичний засіб, за допомогою якого орган держави виконує свої функції [13, с. 31].

Іноді повноваження розглядаються як забезпечена законом, орієнтуюча вимога конкретної поведінки та дій, звернена до фізичних та юридичних осіб [15, с. 138].

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 держави, у тому числі й до органів прокуратури, застосовується не загальнодозвільний метод правового регулювання, а спеціально-дозвільний. При цьому уповноважуючі норми, являючи собою різновид спеціалізованих правових норм, визначають відповідне коло повноважень. У діяльності прокуратури перелік повноважень прокурорів встановлюється стосовно окремих функцій з огляду на відмінності у способах реалізації кожної з них. Важливо і те, що окремі повноваження використовуються в процесі реалізації всіх функцій прокуратури [16, 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 з притягнення правопорушників до відповідальності.

До першої групи повноважень належать повноваження прокурора, які дають можливість виявити порушення Конституції та законів України. Серед таких повноважень: право за своїм посвідченням безперешкодно входити в приміщення органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій, незалежно від форм власності, підпорядкованості чи приналежності до військових частин; мати доступ до документів і матеріалів, необхідних для проведення перевірки, у тому числі таких, що містять комерційну таємницю або конфіденційну інформацію, у тому числі у порядку та обсязі, встановлених Законом України «Про банки і банківську діяльність», доступ до інформації, що становить банківську таємницю.

До другої групи повноважень варто зарахувати право опротестовувати акти Прем'єр-міністра України, Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, виконавчих органів місцевих рад, підприємств, установ, організацій, громадських об'єднань, а також рішення і дії посадових осіб; вносити подання або протест на рішення місцевих рад залежно від характеру порушень; давати приписи про усунення очевидних порушень закону; вносити подання до державних органів, громадських організацій і посадових осіб про усу-

нення порушень закону та умов, що їм сприяли; звертатись до суду з заявою про захист прав і законних інтересів громадян, держави, інших юридичних осіб; негайно звільнити особу, яка незаконно перебуває в місцях тримання затриманих, попереднього ув'язнення, обмеження чи позбавлення волі або в установі для виконання заходів примусового характеру.

До третньої групи повноважень слід віднести право порушувати в установленому законом порядку юридичну справу, дисциплінарне провадження або провадження про адміністративні правопорушення, передавати матеріали на розгляд громадських організацій з метою захисту інтересів держави і громадян, які за станом здоров'я та з інших поважних причин не можуть захистити свої права.

Серед повноважень прокурора можна також виділити право невідкладного прийому. Відповідно до ст. 11 Закону України «Про прокуратуру» Генеральний прокурор України має право бути невідкладно прийнятим Головою Верховної Ради України, Президентом України, Прем'єр-міністром України. Прокурор Автономної Республіки Крим має право бути невідкладно прийнятим Головою Верховної Ради Автономної Республіки Крим і головою Уряду Автономної Республіки Крим. Прокурори областей, міст Києва і Севастополя, районні, міські і прирівняні до них інші прокурори мають право бути невідкладно прийнятими керівниками, іншими посадовими особами відповідних органів державної влади та управління, підприємств, установ і організацій. Наведене право безумовно є одним із найбільш важливих засобів підвищення ефективності діяльності прокурора та пов'язане з необхідністю інформування відповідних посадових осіб про факти порушення закону та оперативної корекції тих чи інших відхилень від вимог закону.

Структура компетенції органів прокуратури як суб'єктів адміністративної юрисдикції 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 й повноважень працівників прокуратури, забезпечення їх реалізації і виконання демократизує ці правовідносини, робить їх більш відкритими з одного боку і такими, що відповідають потребам громадян, з іншого [240, с. 155].

Що стосується обов'язків працівників прокуратури, то до них належать: виконання (додержання) вимог, які містяться у Конституції України та в інших законодавчих та підзаконних актах; чітке й у визначених межах 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, працівник прокуратури зобов'язаний невідкладно в письмовій формі доповісти про це посадовій особі, яка дала таке доручення, а в разі наполягання на його виконанні – повідомити вищу за посадою особу; дотримуватись норм моралі та службової етики.

Права та обов'язки (повноваження) не вичерпують структуру правового статусу органів прокуратури. Це, безумовно, важливі, але не єдині елементи статусу суб'єктів адміністративної юрисдикції, особливо коли йдеться про таку державну установу, як прокуратуру.

Нормативно-правове закріплення прав і обов'язків суб'єктів правовідносин не гарантує їх автоматичного виконання, дотримання, 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.

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.

**Список літератури:** 1. Словник іноземних слів / [за ред. О. С. Мельничука]. – К. : Вид-во АН УРСР, 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. Конституційне право України. Академічний курс : підручник. У 2 т. Т. 2 [за заг. ред. Ю. С. Шемчушенка]. – К. : Вид-во Ін-ту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2008. – 800 с. 5. 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. **6.** Тертишник В. Концептуальні аспекти прокурорського нагляду / В. Тертишник // Вісник прокуратури. – 2002. – № 6 (18). – С. 14–19. **7.** Якимов А. Ю. Статус суб'єкта адміністративної юрисдикції / А. Ю. Якимов // Государство и право. – 1996. – № 8. – С. 100–111. **8.** Лазарев Б. М. Компетенция органов управления / Б. М. Лазарев. – М. : Юрид. лит., 1972. – 280 с. **9.** Бачило И. П. Функции органов управления: правовые проблемы оформления и реализации / И. П. Бачило. – М. : Юрид. лит., 1976. – 198 с. **10.** Аверьянов В. Б. Функции и организационная структура органа государственного управления : учеб. пособие / В. Б. Аверьянов. – К. : Наук. думка, 1979. – 150 с. **11.** Дюрягин И. Я. Стадии и функции управления / И. Я. Дюрягин // Правоведение. – 1977. – № 1. – С. 22–28. **12.** Агеев О. В. Про функції прокуратури в адміністративному процесі / О. В. Агеев // Вісн. Нац. ун-ту внутр. справ. – 2005. – № 30. – С. 121–125. **13.** Кутафин О. Е. Компетенция местных Советов : учеб. пособие / О. Е. Кутафин, К. Ф. Шеремет. – М. : Юрид. лит., 1982. – 232 с. **14.** Адміністративна відповідальність в Україні : навч. посіб. / [за заг. ред. доц. А. Т. Комзюка]. – Х. : Ун-т внутр. справ, 1998. – 78 с. **15.** Тихомиров Ю. А. Публичное право : учебник / Ю. А. Тихомиров. – М. : Изд-во БЕК, 1995. – 496 с. **16.** Полянський Ю. Є. Акти прокуратури: підготовка і внесення : навч. посіб. / Ю. Є. Полянський, В. В. Долежан. – О. : Юрид. літ., 2003. – 248 с. **17.** Шуба В. В. Адміністративно-правові відносини органів прокуратури України: загальнотеоретичні аспекти : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Шуба Володимир Васильович. – Д., 2006. – 200 с.

*Надійшла до редколегії 25.12.2011*

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

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

УДК 351.746.1(477)

**В. О. Верхогляд**

### **ПРІОРИТЕТНІ ФУНКЦІЇ І ПОВНОВАЖЕННЯ СБУ ТА ЇХ СПІВВІДНОШЕННЯ У ВЗАЄМОДІЇ ЗІ СТРУКТУРАМИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА**

*Досліджено проблему співвідношення функцій і повноважень Служби безпеки України у взаємодії зі структурами громадянського суспільства, проаналізовано причини існування певних прогалів в алгоритмі їх взаємодії.*

Становлення громадянського суспільства в Україні, зміни в державному устрої потребують адекватних відповідей з боку відомств, які здійснюють правоохоронну діяльність в умовах реформування. Пошук соціальних партнерів і союзників у справі підвищення рівня інформованості та правосвідомості нашого суспільства вимагає нових підходів у реалізації завдань

© Верхогляд В. О., 2010