



*Олександр СКРИПНЮК,
доктор юридичних наук, професор,
академік АПрН України,
заслужений юрист України*

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ: ЗАВДАННЯ, ФУНКЦІЇ, ПОВНОВАЖЕННЯ

Ключові слова: прокуратура України, органи прокуратури, структура органів прокуратури, завдання органів прокуратури, повноваження органів прокуратури.

З а своїм конституційно-правовим статусом прокуратура в Україні не належить до жодної з гілок влади і, таким чином, посідає особливе місце в державному механізмі України як орган державної влади, який виконує тільки їй притаманні функції та повноваження, покладені на нього Конституцією та законами України. У науковій літературі органи прокуратури іноді відносять до самостійної гілки влади, зокрема контрольної-наглядової, хоча таке твердження суперечливе і потребує подальшого обґрунтування.

Прокуратура – це державний орган, що здійснює нагляд за точним виконанням законів, законності й забезпечує притягнення до суду правопорушника. Разом із тим діяльність органів прокуратури завжди пов'язана з реалізацією контрольної функції, що дало підстави В. Гончаренку характеризувати прокуратуру як «взірець забезпечення контрольної функції влади» [1].

Головна особливість прокуратури в Україні, а отже, і особливість її конституційно-правового статусу, полягає в тому, що вона є прокуратурою змішаного (наглядово-обвинувального) типу, виконує функції як нагляду за виконанням законів, так і кримінального переслідування [2]. Хоча, безперечно, більшість правознавців і юристів-практиків переконані: пріоритетною функцією прокуратури України є захист прав і

свобод та законних інтересів громадян [3, 3]. З огляду на це до головних завдань сучасної прокуратури часто відносять насамперед успішне поновлення прав громадян, захист майнових інтересів держави, виявлення та припинення економічних і посадових злочинів [4]. Більше того, як зазначає В. Тertiшник, 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].

Прокуратура України – єдина централізована система органів державної влади, на які Конституцією та законами України покладено здійснення функцій з підтримання державного обвинувачення та представництво інтересів громадян або держави в суді, нагляд за додержанням законів органами державної влади, місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами.

Як і у будь-якого органу державної влади в Україні, формування органів прокуратури і порядок діяльності повинні відповідати загальним засадам, визначеним Конституцією та законами України. До основних принципів організації та діяльності органів прокуратури належить принцип централізації системи органів прокуратури, відповідно до якого прокуратура в Україні становить єдину систему, яку очолює Генеральний прокурор України, з

підпорядкуванням нижчестоящих прокурорів вищестоящим.

Принцип законності є, мабуть, найголовнішим принципом діяльності органів прокуратури. Він передбачає, що органи прокуратури у своїй діяльності щодо захисту законності іншими органами державної влади, місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами ні в якому разі не можуть самі порушувати положення Конституції та законів України.

Принцип самостійності й незалежності прокуратури передбачає: органи прокуратури незалежно від жодного з органів державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб виконують свої функції на основі й на виконання Конституції та законів України.

Відповідно до принципу гласності органи прокуратури інформують державні органи влади, громадськість про стан законності та заходи щодо її зміцнення. Водночас прокуратура України у своїй діяльності керується положеннями законодавства щодо конфіденційності інформації про особисте життя та діяльність фізичних і юридичних осіб, а також охоронюваної законом таємниці.

Важливим елементом у здійсненні повноважень органами прокуратури є гарантії незалежності, встановлені ст. 7 Закону України «Про прокуратуру», відповідно до яких забороняється та тягне за собою відповідальність, передбачену законом, будь-яке втручання органів державної влади й органів місцевого самоврядування, посадових осіб, засобів масової інформації, громадсько-політичних організацій (рухів) та їх представників у діяльність прокуратури з нагляду за додержанням законів або з розслідування діянь, що містять ознаки злочину, а також вплив на працівника прокуратури з метою перешкодити виконанню ним службових обов'язків або добитися прийняття неправомірного рішення.

Важливе місце в організації діяльності органів прокуратури посідає їх система та структура. Відповідно до статей 121, 122 Конституції України, ст. 6 Закону України «Про прокуратуру» та наказу Генерального прокурора України органи прокуратури України становлять єдину централізовану

систему, яку очолює Генеральний прокурор України, із підпорядкуванням нижчестоящих прокурорів вищестоящим.

Таким чином, до системи органів прокуратури входять: Генеральна прокуратура України, прокуратури Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя (на правах обласних), міські, районні, міжрайонні, інші прирівняні до них прокуратури, а також військові, транспортні, природоохоронні й інші спеціалізовані прокуратури. Крім того, у системі органів прокуратури діють спеціалізовані навчальні та науково-дослідні установи.

Отже, в основі формування системи органів прокуратури лежать принципи територіальності та спеціалізації. За ознаками територіальності органи прокуратури створюються відповідно до адміністративно-територіального устрою України. Спеціалізація органів прокуратури відбувається за предметно-галузевим принципом, що дає змогу прокуратурі більш ефективно виконувати свої функції в найзначущих сферах життєдіяльності. На сучасному етапі система органів прокуратури включає такі спеціалізовані прокуратури: військові, природоохоронні та прокуратури з нагляду за виконанням кримінально-виконавчого законодавства.

Генеральний прокурор України призначається на посаду та звільняється з посади за згодою Верховної Ради України Президентом України. Крім того, Верховна Рада України має можливість висловити недовіру Генеральному прокурору України, що передбачає його відставку.

Далі систему прокуратури України затверджує відповідно до чинного законодавства Генеральний прокурор України.

Генеральна прокуратура здійснює керівництво підпорядкованими прокуратурами і безпосередньо виконує особливо важливі завдання щодо здійснення нагляду за додержанням законів. Вона являє собою складну державну структуру, яка організовує свою діяльність за територіальним та предметно-галузевим принципами.

У Генеральній прокуратурі України утворюється колегія як дорадчий орган при Генеральному прокурору України, до складу якого входять Генеральний прокурор

України (голова колегії), його перший заступник, заступники, прокурор Автономної Республіки Крим, інші керівні працівники органів прокуратури. Персональний склад колегії затверджується Верховною Радою України за поданням Генерального прокурора України.

У структурі Генеральної прокуратури є управління, які складаються з відділів, та самостійні відділи, що створюються з урахуванням як традиційних, сталих, так і нових, але не менш пріоритетних напрямів діяльності. В системі Генеральної прокуратури України діють: головне управління кадрового забезпечення; головне управління організаційного та правового забезпечення; головне слідче управління; головне управління нагляду за додержанням законів щодо прав і свобод та захисту інтересів держави; головне управління представництва в суді, захисту інтересів громадян та держави при виконанні судових рішень, головне управління підтримання державного обвинувачення в судах; міжнародно-правове управління тощо.

Керівники управлінь і відділів призначаються на посади Генеральним прокурором України. Одночасно вони є його старшими помічниками та помічниками. Генеральний прокурор України має також старших помічників та помічників з особливих доручень. Законодавством надається можливість Генеральному прокурору України залежно від конкретних завдань корегувати структуру Генеральної прокуратури України або її окремих управлінь і відділів, що дає можливість автономно та адекватно корегувати діяльність всієї системи органів прокуратури.

Виходячи з особливостей функцій прокуратури та важливого місця в діяльності органів державної влади з підтримання законності, до працівників органів прокуратури ставляться відповідні вимоги.

Згідно зі ст. 46 Закону України «Про прокуратуру» прокурорами і слідчими можуть призначатися громадяни України, які мають вищу юридичну освіту, необхідні ділові і моральні якості. Особи, які не мають досвіду практичної роботи за спеціальністю, проходять в органах прокуратури стажування строком до одного року. Порядок стажуван-

ня визначається Генеральним прокурором України. Військовими прокурорами і слідчими призначаються громадяни України з числа офіцерів, які проходять військову службу або перебувають у запасі і мають вищу юридичну освіту. Особи, вперше призначені на посади помічників прокурорів, прокурорів управлінь, відділів, слідчих прокуратури, складають «Присягу працівника прокуратури». Процедура її прийняття визначається Генеральним прокурором України.

Особливі вимоги (віковий ценз, наявність визначеного стажу роботи) ставляться до осіб, які призначаються на посади керівників прокуратур. Прокурором Автономної Республіки Крим, прокурорами областей та прирівняних до них, прокурорами міст Києва та Севастополя призначаються особи не молодші 30 років, які мають стаж роботи в органах прокуратури або на судових посадах не менше семи років.

Міськими, районними і прирівняними до них прокурорами призначаються особи не молодші 25 років зі стажем роботи в органах прокуратури або на судових посадах не менше трьох років. Це дає можливість уникнути випадків призначення на керівні посади осіб без достатніх знань, практичних навичок і життєвого досвіду.

Крім того, на прокурорів поширюються вимоги щодо несумісності, що передбачає неможливість зайняття прокурором будь-якої іншої посади в органах державної влади, місцевого самоврядування, а також мати представницький мандат, належність до будь-якої політичної організації. Також прокурор не має права поєднувати свою діяльність з іншою роботою, входити до складу керівного органу або наглядової ради підприємств, бути засновником юридичних осіб, що ставлять за мету отримання прибутку. Вимоги несумісності не поширюються на отримання прибутку з викладацької, наукової та творчої діяльності в неробочий час.

Таким чином, територіальні, а також спеціалізовані прокуратури у своїй сукупності становлять злагоджену триланкову систему органів прокуратури. Вищу ланку у цій системі посідає Генеральна прокуратура України. Другу ланку системи органів прокуратури утворюють прокуратури Автономної

Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, а також прирівняні до них спеціалізовані прокуратури (наприклад, військові прокуратури регіонів, військова прокуратура Військово-Морських Сил України). Третю ланку прокурорської системи становлять міські, районні, міжрайонні, районні у містах та інші прирівняні до них прокуратури (наприклад, військові прокуратури гарнізонів).

Призначення прокуратури в механізмі держави найбільш повно відображають її функції. Функції прокуратури України являють собою основні напрями 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 при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Слід зазначити що за реформою органів прокуратури передбачалося позбавити прокуратуру України так званої функції з «загального нагляду», тобто нагляду за додержанням законів усіма органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами й громадянами. Замість цієї функції на прокуратуру, після набрання з 1 січня 2006 року чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року, було покладено здійснення функції щодо нагляду за додержанням прав і свобод людини та громадянина, додержання законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами. Тобто фактично прокуратура залишила за собою «загальний нагляд», позиція щодо обмежень функцій прокуратури є хибною.

За своїм змістом повноваження прокуратури України можуть бути розділені 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 порушників закону до відповідальності.

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

Прокурор має право письмово вимагати подання в прокуратуру для перевірки документів та матеріалів, видачі необхідних довідок, зокрема й щодо операцій і рахунків юридичних осіб та інших організацій, для вирішення питань, пов'язаних із перевіркою.

До другої групи повноважень прокурора належать: 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 посадовим особам про усунення порушень закону та умов, що їм сприяли; звертатись до суду з заявою про захист прав і законних інтересів громадян, держави, а також підприємств та 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. Постанови і вказівки прокурора щодо додержання встановлених законодавством порядку і умов тримання затриманих, заарештованих, засуджених до позбавлення волі та виконання інших покарань, а також осіб, до яких застосовано заходи примусового характеру, є обов'язковими і підлягають негайному виконанню.

До третьої групи повноважень прокурора відносяться: право порушувати в установленому законом порядку кримінальну справу, дисциплінарне провадження або провадження про адміністративне 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, прокурор або його заступник подає чи підтримує поданий потерпілим цивільний позов про відшкодування збитків, заподіяних злочином.

Функція підтримання державного обвинувачення в суді є однією з пріоритетних функцій прокуратури України. Її зміст полягає в публічному обвинуваченні прокурором підсудного і привселюдній вимозі справедливого покарання підсудного; допомозі суду в кваліфікованому рішенні справи; приверненні уваги громадськості до причин і умов скоєння злочину та пошуку шляхів упередження злочинів.

Важливе місце серед функцій прокуратури належить функції представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом.

Здійснюючи цю функцію, прокуратура України у передбачених чинним законодавством процесуально-правових формах виступає представником прав і законних інтересів фізичних осіб та держави в суді.

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, а інтересів держави – наявність порушень або загрози порушень економічних, політичних та інших державних інтересів внаслідок протиправних дій

(бездіяльності) фізичних або юридичних осіб, що вчиняються у відносинах між ними або з державою. Порядок здійснення представництва інтересів громадянина або держави в суді залежить від підсудності справи, в якій прокурор бере участь [6].

Основними, універсальними для більшості видів судочинства, формами представництва прокуратури в суді є: звернення до суду з позовом або заявою про захист прав і свобод іншої особи, невизначеного кола осіб, прав юридичних осіб, коли порушено інтереси держави, або про визнання незаконними правових актів, дій чи рішень органів і посадових осіб; участь у розгляді судами справ; внесення апеляційного подання на судові рішення або заяви про їх перегляд за нововиявленими обставинами.

Нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, спрямований на забезпечення встановленого Конституцією та законами України порядку виявлення й розкриття злочинів, розгляду заяв і повідомлень про них, законності здійснення оперативно-розшукової діяльності, слідства, правомірності прийнятих зазначеними органами рішень. При цьому прокуратура здійснює правозахисну діяльність в інтересах суспільства, держави, прав і свобод людини, законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

Згідно зі ст. 14 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» нагляд за додержанням законів при проведенні оперативно-розшукової діяльності здійснюється Генеральним прокурором України, прокурором Автономної Республіки Крим, прокурорами областей, міст Києва і Севастополя.

Прокурорський нагляд за ОРД поширюється на оперативні підрозділи органів міліції, органів СБУ, прикордонних військ, Управління державної охорони України, органів податкової служби тощо; нагляд за досудовим слідством поширюється на слідчі підрозділи прокуратури, органів внутрішніх справ, СБУ та податкової міліції, об'єднаних процесуальним поняттям «органи досудового слідства».

Функція нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кри-

мінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, має дуалістичний характер. Вона покликана забезпечити законність перебування затриманих; заарештованих; осіб, які за вироком суду перебувають у місцях відбування покарань у вигляді арешту, обмеження та позбавлення волі, а також законність діяльності закладів для виконання судових рішень у кримінальних справах і закладів, що застосовують інші заходи примусового характеру, пов'язані з обмеженням особистої свободи громадян.

Ця функція прокуратури значно відрізняється від інших за методами її здійснення. Прокурор не тільки перевіряє законність правових актів, які видає адміністрація установи виконання покарань, а й здійснює нагляд за законністю всієї діяльності цієї установи.

Згідно з вимогами Закону України «Про прокуратуру» прокурорський нагляд здійснюється з метою своєчасного і правильного виконання вироку; належного утримання засуджених в місцях відбування покарання у вигляді арешту, обмеження та позбавлення волі винятково на підставах і в порядку, встановлених чинним законодавством; забезпечення додержання встановлених законодавством України прав і обов'язків засуджених; виконання законодавства про умовно-дострокове звільнення засуджених від відбуття покарання.

Ще одна функція прокуратури, про яку вже задувалося, – функція забезпечення належного стану додержання прав і свобод людини та громадянина й законів з цих питань. Таке завдання прокуратури України логічно розвиває положення ст. 3 Основного Закону про визначення змісту і спрямованості нашої держави правами і свободами людини та їх гарантіями як найвищою суспільною цінністю.

З метою здійснення зазначеної функції прокуратура має обмежувати неправомірну, або таку, що межує з правопорушенням, дію чи бездіяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб передбаченими Конституцією та законами України засобами в межах своєї компетенції.

Загальний нагляд здійснюється Генеральним прокурором України та підпорядкованими йому прокурорами по відношенню до органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, а також щодо організацій, підприємств і установ, незалежно від форми їх власності, службових осіб і, в окремих, визначених законом випадках, громадян України.

Закон України «Про прокуратуру» також визначає ряд основних функцій прокуратури, частина з яких сьогодні втратила своє значення або згідно з п. 9. Перехідних положень Конституції України має тимчасовий, перехідний характер.

Зокрема, Перехідні положення Основного Закону передбачають, що прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів та функцію попереднього слідства – до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів, та до сформування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють її функціонування.

Реалізація п. 9. Перехідних положень Конституції України на сьогодні триває. То ж основними функціями прокуратури України є функції, визначені в ст. 121 Конституції України.

Стаття 5 Закону України «Про прокуратуру» закріпила положення, яке забороняє покладати на прокуратуру України функції, не передбачені чинним законодавством.

Для виконання прокуратурою України своїх основних функцій чинне законодавство визначає повноваження прокуратури – права й обов'язки органів прокуратури, визначені Конституцією та законами України.

Повноваження прокурорів за умови їх повного та 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.

Для реалізації своїх повноважень органам прокуратури надається право застосовувати передбачені законом правові засо-

би, які за своєю правовою природою є юридичними фактами, що породжують прокурорсько-наглядові правовідносини між прокурором, з одного боку, і відповідними поса-

довими особами, колегіальними органами підприємств, установ та організацій (а у ряді випадків – і з громадянами) – з другого.

Список використаних джерел:

1. Гончаренко В.Г. Прокуратура України: статус, функції, перспективи розвитку / В.Г. Гончаренко // Конституція України – основа модернізації держави та суспільства: матер. наук. конф. (21–22 червня 2001 року, Харків) / упоряд.: Ю.М. Грошевий, М.І. Панов. – Х.: Право, 2001. – С. 312.
2. Конституційне право України. Академічний курс: підруч.: у 2 т. / за заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – К.: Видавництво Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2008. – Т. 2. – 800 с.
3. Анпілогов О.В. Захист прав та свобод громадянина прокурором в адміністративному судочинстві / О.В. Анпілогов. – К.: Юридична література, 2008. – С. 3.
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.: Видавництво Університету внутрішніх справ МВС України, 1999. – С. 47–48.
5. Тертишник В. Концептуальні аспекти прокурорського нагляду / В. Тертишник // Вісник прокуратури. – 2002. – № 6 (18). – С. 15.
6. Див.: Каркач П.М. Конституційні функції прокуратури в діяльності суду / П.М. Каркач, М.Й. Курочка. – Донецьк: Видавництво Донецького національного університету, 2004. – 116 с.

Олександр СКРИПНЮК

**КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ:
ЗАВДАННЯ, ФУНКЦІЇ, ПОВНОВАЖЕННЯ**

Резюме

Аналізується конституційно-правовий статус органів прокуратури України, їх структура, завдання, функції та повноваження в умовах сучасного конституційного розвитку України.

Олександр СКРИПНЮК

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ПРОКУРАТУРЫ УКРАИНЫ:
ЗАДАЧИ, ФУНКЦИИ, ПОЛНОМОЧИЯ**

Резюме

Анализируется конституционно-правовой статус органов прокуратуры Украины, их структура, задания, функции и полномочия в условиях современного конституционного развития Украины.

Oleksandr SKRYIPNIUK

**CONSTITUTIONAL STATUS OF PROSECUTOR'S OFFICE OF UKRAINE:
AIMS, FUNCTIONS AND POWERS**

Summary

The constitutional status of Prosecutor's Office of Ukraine bodies, their structure, aims, functions and powers in the conditions of modern constitutional development of Ukraine are analyzed in the article.