



**Володимир ШАТИЛО,**

*науковий співробітник Науково-дослідного сектору  
«Центр досліджень проблем прав людини» юридичного факультету  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка,  
кандидат юридичних наук, доцент*

## ОРГАНИ ПРОКУРАТУРИ У СТРУКТУРІ КОНСТИТУЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

**Ключові слова:** прокуратура; органи прокуратури; конституційний механізм державної влади.

**В** Україні триває пошук місця прокуратури в системі механізмів державної влади. Спочатку метою дискусії на цю мету було з'ясування одного запитання: чи необхідно зберегти серед функцій прокуратури вищий нагляд за дотриманням і правильним застосуванням законів органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та їхніми виконавчими органами, військовими частинами, політичними партіями, громадськими організаціями, суспільними рухами, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності, підпорядкованості і належності, посадовими особами і громадянами (так званий загальний нагляд)? Нині чинне законодавство України [1; 2] в інший спосіб врегульовує зазначену проблему.

Тепер же йдеться, власне, про правове становище прокуратури в системі поділу влади (законодавчої, виконавчої та судової). Історичний досвід свідчить, що за увесь час існування прокуратури були прибічники обмеження повноважень прокурорського нагляду, перетворення прокуратури на структуру, що входить до системи судової влади. Так, у царській Росії прокуратура зазнала змін, пройшовши шлях від органу нагляду за виконанням законів – «ока государевого» до складової у системі судів, на яку з 1864 року покладалося лише кримінальне переслідування і підтримання обвинувачення [3, 23–24].

Однак ці кардинальні перетворення призначення і змісту діяльності прокуратури вже отримали на той час неоднозначну оцінку серед правознавців. Так, видатний російський правник А. Коні (1844–1927 рр.) писав з цього приводу: «Скасування прав і обов'язків щодо нагляду за перебігом позасудових справ слід визнати великою помилкою укладачів Судових статутів. Зміна в характері діяльності, можливо, й мала приваб-

ливий вигляд з теоретичної точки зору, але суперечила умовам нашого адміністративного життя і йшла врозріз із внутрішніми потребами нашого губернського устрою» [3, 25].

Цей вислів А. Коні є актуальним і в наші дні. Як слушно зауважив О. Сокольський, «... прокурорський нагляд засновувався в Росії в переломні моменти, коли влада круто змінювала курс і політика йшла врозріз із суспільним укладом, який вже існував. Так було за часів Петра Першого, а також у післяреволюційні роки при переході до НЕПу» [4, 70].

Сьогодні Україна зазнає переломного моменту, він супроводжується кризовими явищами в усіх сферах державного і суспільного життя. І це покладає на державу обов'язок щодо захисту конституційних прав та інтересів громадян. Інструментом у вирішенні цього завдання має бути незалежна від будь-яких органів державної влади прокуратура України.

При цьому слід виходити з позиції, що: а) підпорядкування прокуратури законодавчій, виконавчій або судовій владі може зруйнувати систему «стримувань і противаг», що склалася в державі; б) жоден із існуючих державних органів не в змозі взяти на себе наглядову функцію прокуратури за додержанням законів; в) реалії вимагають більш повного розкриття правозахисного потенціалу прокуратури як органу забезпечення верховенства Конституції та законів України.

Разом із тим підсилення правозахисного потенціалу прокуратури може бути забезпечене шляхом зміщення пріоритетів діяльності на користь захисту конституційних прав і свобод громадян, передусім недостатньо соціально захищених.

Отже, метою даної статті є побудова описової схеми нормативно-правового статусу прокуратури в конституційному механізмі дер-

жавної влади в Україні. Завданнями статті, у зв'язку з вищезазначеним, є: 1) визначення конституційно-правових принципів і засад функціонування прокуратури; 2) встановлення особливостей органів прокуратури як окремої (автономної) гілки влади.

Невизначена наукова проблема, якій присвячено статтю, полягає у тому, що в Конституції України норми про прокуратуру вміщено в окремому Розділі VII. Аналізуючи ст. 6, в якій ідеться про поділ державної влади, доходимо висновку про те, що законодавець не відніс прокуратуру до жодної з гілок влади. Однак ця обставина не дала можливості поставити крапку в дискусії про правове становище органів прокуратури.

Аналіз останніх досліджень та публікацій, в яких започатковано розв'язання наукової проблеми, свідчить про те, що правовими засадами діяльності органів прокуратури є Конституція України, Закон України «Про прокуратуру», «Дисциплінарний статут прокуратури України», «Положення про класні чини працівників органів прокуратури України», інші нормативно-правові акти (зокрема, кримінально-процесуальне, цивільне процесуальне, адміністративне, трудове законодавство тощо). Цим законодавством визначаються повноваження прокурора, організація, засади та порядок діяльності прокуратури. Так, у ст. 3 Закону України «Про прокуратуру» визначено, що «Органи прокуратури у встановленому порядку в межах своєї компетенції вирішують питання, що постають із загальновизначених норм міжнародного права, а також з укладених Україною міждержавних договорів», таких, наприклад, як договори про надання правової допомоги, про порядок зношення прокурорів із судово-слідчими органами іноземних держав тощо.

Окрім зазначених нормативних актів слід також назвати відомчі акти, що видаються Генеральним прокурором України відповідно до Закону України «Про прокуратуру». До них належать накази, вказівки, розпорядження, інструкції тощо. В чинному Законі України «Про прокуратуру» визначено завдання органів прокуратури, компетенцію та повноваження, порядок формування, систему і структуру, принципи організації та діяльності, основні функції (напрями діяльності), роль та місце прокуратури в побудові демократичної правової держави.

Завдання, що стоять перед органами прокуратури, сформульовано у ст. 4 Закону України

«Про прокуратуру». В ній закріплено, що «Діяльність органів прокуратури спрямована на всемірне утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку і має своїм завданням захист від неправомірних посягань: 1) закріплених Конституцією України незалежності республіки, суспільного та державного ладу, політичної та економічної систем, прав національних груп і територіальних утворень; 2) гарантованих Конституцією, іншими законами України та міжнародними правовими актами соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод людини та громадянина; 3) основ демократичного устрою державної влади, правового статусу місцевих рад, органів самоорганізації населення».

Як видно зі змісту цієї статті, завданням прокурорського нагляду є захист різноманітних суспільних та особистих цінностей і благ. Це зрозуміло, оскільки, запобігаючи будь-якому правопорушенню, прокуратура так чи інакше захищає не тільки суб'єктивні права та інтереси організацій і громадян, а й засади нашого суспільства і держави. У боротьбі зі злочинними проявами зусилля прокуратури також спрямовані на охорону основних засад, на яких ґрунтується життєдіяльність нашого суспільства, демократичного ладу, суверенітету, незалежності, гуманізму, правопорядку тощо.

Відповідно до статей 121 і 122 Конституції України і ст. 6 Закону України «Про прокуратуру» прокуратура України становить єдину централізовану систему органів, об'єднаних спільними завданнями, функціями, основними принципами організації й діяльності. Прокурорську систему України очолює Генеральний прокурор України з підпорядкуванням нижчестоящих прокурорів вищестоящим. Складається вона з ланок, що створені та функціонують за адміністративно-територіальним і предметно-функціональним принципами. Утворення, реорганізація та ліквідація органів і установ прокуратури, визначення їх статусу й компетенції здійснюються Генеральним прокурором України.

Згідно зі ст. 13 Закону України «Про прокуратуру» «Систему органів прокуратури складають: Генеральна прокуратура України, прокуратури Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя (на правах обласних), міські, районні, міжрайонні, районні у містах. У разі необхідності Генеральний прокурор України може створювати спеціалізовані прокуратури на правах обласних, міських, районних та міжрайонних прокуратур».

Таким чином, до системи органів прокуратури входять територіальні та спеціалізовані прокуратури. Територіальні прокуратури створені відповідно до адміністративно-територіального устрою України, а спеціалізовані – за предметно-галузевим принципом. Останні функціонують в окремих сферах життєдіяльності. Територіальні, а також спеціалізовані прокуратури у своїй сукупності становлять злагоджену триланкову систему. Найвищий щабель прокурорської системи займає Генеральна прокуратура України. Другу ланку системи органів прокуратури утворюють прокуратури АР Крим, областей, міст Києва і Севастополя (на правах обласних), а також прирівняні до них спеціалізовані прокуратури. Третя ланка прокурорської системи – це міські, районні, міжрайонні, районні у містах прокуратури.

Відповідно до ст. 122 Конституції України «Прокуратуру України очолює Генеральний прокурор України, який призначається на посаду та звільняється з посади за згодою Верховної Ради України Президентом України. Верховна Рада України може висловити недовіру Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади. Строк повноважень Генерально-го прокурора України – п'ять років».

У своїй діяльності Генеральний прокурор України не менше одного разу на рік інформує Верховну Раду України про стан законності у державі. Звільнення (відставка) Генерального прокурора України протягом строку повноважень може мати місце лише у таких випадках: закінчення строку, на який його призначено; неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я; порушення вимог щодо несумісності; набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього; припинення його громадянства; подання заяви про звільнення з посади за власним бажанням [5, 109].

Повноваження Генерального прокурора України із керівництва органами прокуратури передбачені у ст. 15 Закону України «Про прокуратуру». В ній визначено, що Генеральний прокурор України:

- спрямовує роботу органів прокуратури і здійснює контроль за їх діяльністю;
- призначає першого заступника, заступників Генерального прокурора України, керівників структурних підрозділів, головного бухгалтера, інших працівників Генеральної прокуратури України;
- затверджує структуру і штатну чисель-

ність підпорядкованих органів прокуратури, розподіляє кошти на їх утримання;

- призначає за погодженням із Верховною Радою Автономної Республіки Крим прокурора Автономної Республіки Крим;

- призначає заступників прокурора Автономної Республіки Крим, прокурорів областей, міст Києва і Севастополя, їх заступників, міських, районних, міжрайонних, а також прирівняних до них інших прокурорів;

- відповідно до законодавства визначає порядок прийняття, переміщення та звільнення прокурорів, слідчих прокуратури та інших спеціалістів, за винятком осіб, призначення яких передбачено Законом України «Про прокуратуру»;

- відповідно до законів України видає обов'язкові для всіх органів прокуратури накази, розпорядження, затверджує положення та інструкції;

- присвоює класні чини згідно з Положенням про класні чини працівників прокуратури. Вносить подання Президентові України про присвоєння класних чинів державного радника юстиції 1, 2 і 3 класів.

Вказівки Генерального прокурора України з питань розслідування є обов'язковими для виконання усіма органами дізнання і попереднього слідства.

Генеральний прокурор України очолює також і Генеральну прокуратуру України, утворену з метою оперативного керівництва діяльністю органів прокуратури. Вона являє собою досить потужний державний апарат, що не тільки керує нижчими прокуратурами, а й безпосередньо виконує особливо важливі, найбільш відповідальні функції зі здійснення нагляду за точним і однаковим виконанням законів у державі, а також проведення розкриття й розслідування особливо небезпечних злочинів, розслідування кримінальних справ особливої складності або особливого громадського значення.

Відповідно до ч. 2 ст. 14 Закону України «Про прокуратуру»: «Структуру Генеральної прокуратури України та Положення про її структурні підрозділи затверджує Генеральний прокурор України».

У Генеральній прокуратурі України утворюється колегія у складі Генерального прокурора України (голови колегії), його першого заступника, заступників, прокурора Автономної Республіки Крим, інших керівних працівників органів про-

куратури. Персональний склад колегії затверджується Генеральним прокурором України.

У прокуратурах Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя та інших прокуратурах (на правах обласних) утворюються колегії у складі прокурора (голови), його заступників, інших керівних працівників. Персональний склад колегії затверджується Генеральним прокурором України.

У колегіях розглядаються найбільш важливі проблеми, що стосуються додержання законності, стану правопорядку, діяльності органів прокуратури, виконання наказів Генерального прокурора України, а також кадрові питання, заслуховуються звіти підпорядкованих прокурорів, начальників структурних підрозділів та інших працівників прокуратури [6, 66].

На засіданнях колегій можуть заслуховуватись повідомлення і пояснення керівників міністерств, відомств, органів державного управління, нагляду та контролю, підприємств, установ і організацій, їх об'єднань, інших посадових осіб з приводу порушень законодавства. Рішення колегії доводяться до відома працівників органів прокуратури. У разі виникнення розбіжностей між позиціями прокурора і колегії він впроваджує в життя своє рішення, але зобов'язаний доповісти про це Генеральному прокурору України. Члени колегії можуть доповісти свою особисту думку Генеральному прокурору України, що може бути підставою для розгляду цих розбіжностей на колегії Генеральної прокуратури України.

Прокуратури Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя (на правах обласних) та прирівняні до них є прокуратурами другої ланки, і тому особливість їх діяльності полягає в тому, що, з одного боку, вони виконують функції, покладені законом на органи прокуратури в межах компетенції обласної прокуратури, а з другого – здійснюють керівництво підпорядкованими прокуратурами.

Згідно зі ст. 16 Закону України «Про прокуратуру» прокурори Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя та інші прокурори (на правах обласних) призначають на посади і звільняють з посад працівників, крім тих, яких призначає Генеральний прокурор України. Вони ж за погодженням з Генеральним прокурором України вносять зміни до встановлених штатів підпорядкованих їм прокуратур у межах затвердженої чисельності і фонду заробітної плати.

Структурно прокуратури цього рівня також складаються з управлінь і відділів (переважно таких що мають такі ж назви як управління і відділи Генеральної прокуратури України), начальники яких призначаються на посаду і звільняються з посади прокурорами, що очолюють ці прокуратури, за погодженням із першими заступниками, заступниками, начальниками управлінь і відділів Генеральної прокуратури України.

У зазначених прокуратурах є також посади заступників начальників, старших прокурорів, прокурорів управлінь і відділів, старших слідчих з особливо важливих справ, слідчих з особливо важливих справ і старших слідчих, спеціалістів та інших працівників, які призначаються та звільняються керівником відповідної прокуратури.

Міські, районні, міжрайонні, районні в містах прокуратури утворюють третю ланку прокурорської системи, що діє на всій території України. Зазначені прокуратури очолюють відповідні прокурори, призначені на посаду Генеральним прокурором України. В цих прокуратурах є також посади заступника прокурора, старшого помічника прокурора, помічників прокурора, старших слідчих і слідчих. Вони призначаються прокурором області або прирівняними до нього прокурорами. Штатна чисельність прокуратур основної ланки неоднакова. Вона залежить від обсягу виконуваної роботи і затверджується Генеральним прокурором України. Обсяг роботи визначається рівнем злочинності у місті (районі), чисельністю населення, кількістю піднаглядних об'єктів, чисельним складом суду та іншими обставинами.

Отже, підсумовуючи викладене, слід зробити висновок про те, що:

1) прокуратура України становить єдину централізовану систему органів, які мають спільні завдання та функції. Система органів прокуратури будується згідно з адміністративно-територіальним устроєм України, а також за функціональними ознаками. Правовою основою організації і діяльності органів прокуратури є Конституція України, Закон України «Про прокуратуру», кримінально-процесуальне, цивільно-процесуальне, адміністративне, кримінально-виконавче, господарсько-процесуальне законодавство та інші закони України, а також визнані Україною відповідні міжнародні договори й угоди;

2) правоохоронна діяльність прокуратури, має внутрішню організаційну логіку, підпорядкована закономірностям, що дають можливість адекватними формами й методами виявляти по-

рушення закону та відповідно на них реагувати. Централізація органів прокуратури, вертикальне підпорядкування прокурорів нижчого рівня та їх

незалежність є основою зміцнення законності і забезпечення принципів правової держави.

**Список використаних джерел:**

1. Конституція України від 28 червня 1996 року: (із змінами, внесеними згідно із Законом України №2952-VI від 1 лютого 2011 року // ВВР України. – 2011. – №10. – ст. 68): [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
2. Про прокуратуру: закон України від 5 листопада 1991 року №1789-XII: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1789-12>
3. Прокуратура України: [навч. посіб. для студ. юрид. вузів та факульт.] / Шумський П.В. – К.: Вентурі, 1998. – 312 с.
4. Правоохоронні органи України: курс лекцій / А.П. Гель, Г.С. Семаков, Д.П. Цвігун. – К.: МАУП, 2000. – 509 с.
5. Організація судових та правоохоронних органів: [навч. посіб. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. освіти] / [Марочкін І.Є., Афанасьєв В.В., Бабкова В.С. та ін.]: за ред. І.Є. Марочкіна, Н.В. Сібільової, О.М. Толочка. – Х.: Право, 2000. – 207 с.
6. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України: навч. посіб. / В.С. Ковальський, В.Т. Білоус, С.Е. Демський та ін. – К.: Юрінком Інтер, 2002.

*Володимир ШАТИЛО*

**ОРГАНИ ПРОКУРАТУРИ  
У СТРУКТУРІ КОНСТИТУЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ  
ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ**

**Резюме**

*Розглянуто конституційно-правові засади функціонування органів прокуратури в Україні. Визначено їх статус, структуру та повноваження. Зроблено висновки про особливості будови та взаємодії органів прокуратури в конституційному механізмі державної влади України.*

*Владимир ШАТИЛО*

**ОРГАНЫ ПРОКУРАТУРЫ  
В СТРУКТУРЕ КОНСТИТУЦИОННОГО МЕХАНИЗМА  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ**

**Резюме**

*Рассмотрены конституционно-правовые основы функционирования органов прокуратуры в Украине. Определены их статус, структура и полномочия. Сделаны выводы об особенностях строения и взаимодействия органов прокуратуры в конституционном механизме государственной власти Украины.*

*Volodymyr SHATILO*

**PUBLIC PROSECUTION BODIES  
AS A STRUCTURAL COMPONENT IN CONSTITUTIONAL MECHANISM  
OF THE STATE POWER**

**Summary**

*The paper considers constitutional and legal principles of functioning of public prosecution bodies in Ukraine. The status, the structure and the authorities of public prosecution bodies are outlined. Conclusions are made about peculiarities of structuring and interaction of public prosecution bodies within the constitutional mechanism of the state power in Ukraine.*