



I.I. Крилова
(Академія адвокатури України)
(Науковий керівник професор В.Г. Гончаренко)

Поняття та правовий статус актів прокурорського реагування

Ключові слова: *влада, функції, державне управління, органи державної влади, правовий статус, прокуратура, акти державного управління, акти прокурорського реагування.*

Питання правового статусу та реалізації актів прокурорського реагування не можна розглянути окремо від питання правового статусу прокуратури в системі органів державної влади України.

Проблемам правового статусу, організації діяльності, функцій, прокурорському нагляду та актам прокуратури приділено значну увагу. Ця проблематика висвітлена у роботах багатьох українських та зарубіжних вчених та фахівців, серед яких І.В. Вернидубов, О.Б. Давиденко, В.В. Долежан, В.С. Зеленецький, П.М. Каркач, М.В. Косюта, В.Т. Маляренко, О.Р. Михайленко, Ю.Є. Полянський, М.В. Руденко, В.М. Савицький, Г.П. Середа, К.Ф. Скворцов, В.Я. Тацій, О.Б. Черв'якова, П.В. Шумський та ін.

Разом з тим, дискусії щодо правового статусу, який займає прокуратура в державно-правовій системі, її взаємовідносин з іншими органами державної влади, тривають і досі.

В першу чергу, звернімося до відомої теорії поділу влади, запропонованої Д. Локком і Ш. Монтеск'є, яка знайшла пристосування в нашій країні.

Д. Локк і Ш. Монтеск'є вважали, що практичне застосування поділу влади має бути спрямовано передусім на обмеження королівського абсолютизму через дію системи стримувань і противаг у відно-

синах між різними органами державної влади. Проте, як цілком слушно зазначив М.В. Косюта, “в умовах сучасного демократичного суспільства практичне застосування поділу влади передусім переслідує мету впорядкування державно-владної діяльності для того, щоб держава в цілому і окремі складові частини державного механізму найефективніше реалізовували функції державного управління і пов'язані з ними функції соціального контролю” [10, 11].

Правильне розуміння принципу поділу державної влади багато в чому залежить від того, який зміст вкладається в це поняття. Розглянемо декілька позицій.

Так, С.Л. Лисенков зазначав що, державна влада — це здатність окремих суб'єктів підпорядковувати своїй волі поведінку інших суб'єктів у сфері управління справами суспільства шляхом використання державного апарату [12, 46]. П.М. Рабінович визначає державну владу лише як “здатність держави підпорядковувати своїй волі поведінку людей та діяльність об'єднань, що знаходяться на її території” [17, 51]. В.Є. Чиркин розглядає державну владу, як “надлежність держави, яку від її імені здійснюють державні органи і державні службовці (посадові особи)” [23, 42]. На думку В.В. Копейчикова, доцільно говорити не про поділ

державної влади, а про поділ сфери праці і повноважень між різними суб'єктами, які за родом своєї діяльності реалізують функції держави [9, 91].

Як відомо, в статті 6 Конституції України закріплено, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову.

Законодавча влада — це делегована народом своїм представникам у парламенті (Верховній Раді України) державна влада, що має виключне право приймати закони. Відповідно до статті 75 Конституції України “єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент — Верховна Рада України” [8].

Виконавча влада — влада, що має право безпосереднього управління державою. Носієм цієї влади в масштабах усієї країни є уряд, який забезпечує виконання законів та інших актів законодавчої влади, є відповідальним перед нею, підзвітним і підконтрольним їй. Відповідно до статті 113 Конституції України “Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади”.

Судова влада — незалежна влада, що охороняє право, виступає арбітром у спорі про право, відправляє правосуддя. Роль судової влади полягає у стримуванні двох інших гілок влади в рамках права і конституційної законності шляхом здійснення конституційного нагляду і судового контролю за ними. Відповідно до статті 124 Конституції України “правосуддя в Україні здійснюється виключно судами”.

В науці існує класифікація органів державної влади за певними критеріями. Ми розглянемо тільки один критерій розподілу органів державної влади — зміст діяльності органів державної влади, оскільки, на нашу думку, саме функціональна ознака є визначальною для поділу влади.

Так, С.Л. Лисенков за змістом діяльності органів державної влади поділяє їх на законодавчі, виконавчі та органи правосуддя [12, 87]. У своїх роботах А.М. Колодій та В.В. Копейчиков визначають органи законодавчої влади, органи виконавчої влади, органи судової влади та контрольно-на-

глядові органи [9, 90]. П.М. Рабінович розрізняє органи законодавчої влади, глава держави, органи державного управління (виконавчої влади), судові органи, органи контрольно-наглядові [17, 54].

Щодо змісту частини першої статті 6 Конституції України, то науковці розуміють це положення по-різному, наприклад, В.М. Косюта, В.В. Сухонос, В.Я. Тацій вважають, що поділ влади не є беззастережною вказівкою і не виключає можливість існування інших самостійних інститутів влади [10, 16; 20, 10; 21, 27]. В той же час В.Г. Гончаренко зазначає, що конституційний принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову є вичерпним, про що свідчить сполучник “та” [4, 21].

Багато дослідників розглядають законодавчу, виконавчу і судову влади як фундаментальні, що складають, так би мовити, каркас державного організму. Проте, як зауважив В.М. Косюта, “чим складніше є апарат держави, тим розгалуженішим є її функції, а значить, неминуче виникає потреба у нових гілках влади, які існують об'єктивно, незалежно від того, чи відповідає це якимось теоретичним постулатам” [10, 16].

Між тим, В.Г. Гончаренко наголошує, що “реалізація влади вимагає функціонального розмежування. Поділяється не влада, а функції її здійснення” [4, 21].

Якщо виходити з цієї позиції, яку ми підтримуємо, то визначений поділ функцій державної влади не виключає здійснення в системі управління державою функцій, які прямо не можуть бути віднесені ні до законодавчої, ні до виконавчої, ні до судової влади, а саме функції влади, а не її гілок.

Виходячи із зазначеного, В.Г. Гончаренко пропонує доповнити існуючий перелік, який слід розуміти не як окремі влади, а саме як функції єдиної влади, установчою і контрольною функціями (цілком значущими є також інформаційна, організаційно-господарська і виховна функції влади). Тоді можна буде побачити, що, наприклад, Президент і прокуратура мають владні повноваження, чого не мож-

на сказати за існуючої редакції статті 6 Конституції [4, 21].

Президент України, наприклад, формально не входить до жодної з гілок державної влади, хоча як глава держави, гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, він має компетенцію у всіх сферах влади.

Що ж стосується прокуратури, яка, безумовно, має не абиякі владні повноваження, то з урахуванням викладеного слід зробити спробу визначити її правовий статус в системі поділу влади. Необхідність поглибленого вивчення правового статусу прокуратури аргументується ще і тим, що його конкретизація дозволить прискорити проведення конституційно-правової реформи в Україні.

Прокуратура України становить державну, єдину, централізовану, багатофункціональну систему. Її статус та роль у державі визначаються цілями і задачами її діяльності, повноваженнями та ефективністю. Конституційні основи організації та діяльності прокуратури визначені, як відомо, статтею 121 розділу VII, присвяченого прокуратурі. Однак ні зазначені конституційні норми, ні Закон України “Про прокуратуру” від 5 листопада 1991 р. ніяк не дають відповіді на питання, до яких же органів державної влади України необхідно віднести прокуратуру.

Проблема визначення місця прокуратури в державному механізмі існує протягом багатьох років та загострюється у зв’язку із вимогами привести діяльність прокуратури у відповідність із Конституцією та міжнародними зобов’язаннями України. У зв’язку з цим чимало науковців, прагнучи підкреслити самостійність і винятковість своєї позиції щодо правового статусу прокуратури, використовують різні шляхи для визначення однакових по суті понять.

Так, О.Р. Михайленко вважає, що особливості прокуратури, як унікальної державної інституції, не дають підстав для її включення до якоїсь із гілок влади [13, 44–47], аналогічні або близькі точки

зору висловили С.Л. Лисенков [12, 87], К.Ф. Скворцов [19, 98], О.М. Бандурка [2, 41] та інші. В.Я. Тацій стверджує, що соціальне призначення прокуратури — контроль-наглядова функція, а прокуратуру треба закріпити в Конституції як контроль-наглядову гілку влади [21, 29]. В.В. Сухонос наголошує, що саме прокуратура виконує функції одного з елементів “стримувань і противаг” і є єдиним органом, який надійно працює, а прорахунки у визначенні місця прокуратури викликають негативні наслідки як для правоохоронних органів, так і для суспільства в цілому, тому “прокуратура має посісти самостійне місце в системі органів державної влади” [20, 11], Ю.Є. Полянський визначає прокуратуру “самостійною системою державних органів” [16, 3], подібну точку зору розділяють М.В. Руденко та Г.П. Середа [18, 99], П.В. Шумський [25, 41] та інші.

Для порівняння розглянемо статуси прокуратур у системах влади інших держав. Спробу класифікації держав залежно від статусу прокуратури в системі їх державних органів зробили В.М. Додонов і В.Е. Крутських. Ці автори виділяють чотири групи країн: 1) країни, де прокуратура входить до міністерства юстиції, хоча при цьому може відноситись до органів правосуддя і діяти при судах, а прокурори можуть належати до суддівського корпусу (магістратури) (США, Франція, Данія, Бельгія та ін.); 2) країни, де прокуратура повністю включена до складу судової системи і перебуває при судах або користується у межах судової влади адміністративною автономією (Албанія, Іспанія, Італія); 3) країни, де прокуратура виділена в самостійну систему і підзвітна парламенту або главі держави (В’єтнам, КНДР, КНР, Бразилія, Португалія); 4) країни, де прокуратури або її прямого аналогу взагалі немає (Велика Британія, Ірландія) [6, 5–6].

Прокуратура України посідає особливе місце в системі державних органів влади, що обумовлено специфікою її завдань і функцій. Так, відповідно до статті 4 Закону України “Про прокуратуру” діяльність органів прокуратури спрямована на всемірне

утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку і має своїм завданням захист від неправомірних посягань на: 1) закріплені Конституцією України незалежність республіки, суспільний та державний лад, політичну та економічну системи, права національних груп і територіальних утворень; 2) гарантовані Конституцією, іншими законами України та міжнародними правовими актами соціально-економічні, політичні, особисті права і свободи людини і громадянина; 3) основи демократичного устрою державної влади, правовий статус місцевих рад, органів самоорганізації населення [7].

В Конституції України закріплено, що на прокуратуру покладаються такі функції: 1) підтримання державного обвинувачення в суді; 2) представництво інтересів громадянина 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; 5) нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами. Перехідними положеннями Конституції, а саме пунктом 9, за прокуратурою збережено виконання відповідно до чинного законодавства функції нагляду за додержанням і застосуванням законів (тобто загальний нагляд) — до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів [8].

Отже, загальний нагляд прокуратури все ж таки залишається. Прокуратура, здійснюючи нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів Кабінетом Міністрів України, міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, органами державного і господарського управління та контролю,

Радою міністрів АПК, місцевими Радами, їх виконавчими органами, військовими частинами, політичними партіями, громадськими організаціями, масовими рухами, підприємствами, установами і організаціями, незалежно від форм власності, підпорядкованості та належності, посадовими особами та громадянами, діє незалежно від органів державної влади.

Тут виникає парадоксальна ситуація — прокуратура випадає з переліку органів державної влади України?! Порушується також, закріплений в Конституції України, принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову. Не спрацьовує і “система стримувань і противаг”, оскільки немає нагляду і контролю за самою прокуратурою, а прокуратура, здійснюючи загальний нагляд, виходить, не стоїть на одній сходинці з іншими органами державної влади, а підноситься над ними.

Тож питання щодо статусу прокуратури в Україні до цього часу остаточно не вирішено, і не приведено у відповідність із Конституцією, що викликає потребу у поглибленому науковому пошуку шляхів її реформування в інтересах суспільства і держави.

Як слушно зазначив В.Г. Гончаренко, каменем спотикання є горезвісний загальний нагляд, який цілком обґрунтовано перекладається як “тотальний” і оцінюється як такий, що суперечить загальноновизнаним і закріпленим уявленням про права та свободи людини і громадянина [5, 56].

Прихильники загального нагляду прокуратури вважають існуючу модель прокуратури ідеальною для України, оспорожують всі припущення про обмеження чи усунення загального нагляду, прогнозуючи негативні наслідки як для правоохоронних органів, так і для суспільства в цілому, пропонують навпаки розширити нагляд до тих меж, які були при Радянському Союзі [2, 41; 13, 138; 20, 10–11; 25, 41].

Поряд з цим існують і інші точки зору, з якими не можна не погодитися. Наприклад, В.І. Шишкін вважає загальний нагляд “історично безперспективним, а тому мало результативним, оскільки при

неспроможному господарському механізмі ніякий “нагляд”, як би він не намагався добитися додержання вимог нормативних актів, не може нейтралізувати або згладити ті суперечності, які закладено всередині цієї системи..., нагляд має бути зведений до мінімуму або трансформуватися в сферу судової відповідальності за порушення норм законів” [24, 8]. В.Г. Гончаренко вважає, що прокурорський нагляд необхідно привести в рамки Конституції — дотримання законів в оперативно-розшуковій діяльності, дізнанні, досудовому слідстві, виконанні судових рішень, застосуванні інших заходів примусового характеру. Більше того — прокурор має право (і обов’язок) реагувати на порушення законів, звертати на це увагу порушників та відстоювати інтереси громадянина або держави в суді [5, 56].

Виходячи з наведених міркувань, слід зауважити, що при вирішенні проблеми правового статусу та реформування прокуратури треба враховувати також культуру і історичний досвід України та ставлення суспільства до прокуратури.

Отже, виконуючи різні владні функції (судову, виконавчу, інформаційну тощо), основною з яких є контрольна, прокуратура займає місце самостійного контрольного наглядового державного органу і не належить до жодної з гілок влади, закріплених у Конституції України.

Визначивши місце прокуратури в системі інститутів влади у функціональному сенсі ми можемо вирішувати питання про правовий статус актів прокурорського реагування в системі актів органів державної влади.

Встановлення та застосування норм права у процесі державного управління здійснюється державними органами, через видання актів державного управління [9, 89; 26, 20]. Результати здійснення державними органами своїх повноважень фіксуються у певних офіційно-документальних формах, тобто юридичних актах. Саме зміст цих актів і визначає їх місце в системі юридичних актів України та їх особливості.

Почнемо з розгляду поняття “юридичний акт”, яке в загальній теорії права пов’язано із поняттям “юридичний факт”. У житті суспільства постійно виникають різноманітні юридичні факти, які викликають, змінюють або припиняють правовідносини [12, 219–220]. Зазначається, що юридичні факти — це “передбачені в законі обставини, які є підставою для виникнення (зміни, припинення) конкретних прав та обов’язків. Юридичні факти поділяються на дві групи: події та дії... Дії — життєві факти, які є волевиявленнями (тобто результатом свідомої діяльності) людей. Вони, у свою чергу, поділяються на правомірні (такі, що відповідають приписам правових норм) та неправомірні (такі, що суперечать законодавству, є правопорушеннями) дії. Серед правомірних дій важливе місце посідає юридичний акт: акти застосування права, різного роду правочини, а також заяви та скарги...” [26, 448].

Документ визначається як матеріальний носій запису з зафіксованою на ньому інформацією, яка за своїм змістом та формою свідчення є джерелом відомостей, що мають певне юридичне значення [26, 121].

Юридичний акт вживається в літературі в багатьох значеннях. Його нерідко розкривають через такі поняття, як “дія-волевиявлення”, “вольова дія”, “документ”, “письмовий документ”, “зовнішнє вираження волі”, “засіб вираження рішення” тощо [22, 15]. Такий широкий спектр значень одного терміна частково зумовлюється етимологією найближчого родового поняття, тобто поняття “акт”. У словниках міститься вказівка на те, що слово “акт” походить від лат. *actus* — дія та *actum* — документ. Отже, під терміном “акт” розуміється і вчинок, дія, і офіційний документ як результат такої дії [15, 21; 26, 448].

Поняття “юридичний акт” нерідко взагалі не вивчається як окрема юридична категорія або ототожнюється з правовим актом. Такий підхід не враховує певні аксіоматичні положення теорії права, зокрема, нормативний характер права. Правові акти — це акти, які надають праву

формальної визначеності, є формою права як системи норм і принципів та містять всі ознаки права. Фактично, правовий акт є ідентичним з усталеним поняттям “нормативно-правовий акт”. Правовий акт завжди є юридичним, в той час, як далеко не кожний юридичний акт може бути визнаний правовим [22, 16].

Як зазначалося, юридичні акти охоплюють як акти-дії, так і акти-документи. Кожна з цих груп юридичних актів має свої особливості, однак же більше уваги приділимо юридичним актам-документам, оскільки переважна більшість юридичних актів органів державної влади, у тому числі акти прокуратури, мають форму актів-документів. Юридичні акти як офіційні документи виступають носіями змістових елементів правової системи — правових норм, індивідуальних рішень у конкретній справі тощо.

Юридичні акти органів державної влади в усій своїй різноманітності відіграють в механізмі правового регулювання неоднакову роль: вони або утворюють основу цього механізму (нормативні приписи), або виражають індивідуальну правозастосовну діяльність компетентних органів (владні індивідуальні приписи органів держави), виступають результатом інтерпретаційної діяльності, реалізації контрольних функцій органів державної влади, всього спектра повноважень державних органів у механізмі “стримувань та противаг”. Разом з цим, юридичні акти як юридичні форми мають й загальні риси, що й зумовлює існування конструкції “юридичний акт” як такої [1, 192; 17, 119–122].

Слід зазначити, що, не дивлячись на глибокі дослідження в теорії права, в теорії юридичних актів відсутня конкретна класифікація юридичних актів органів державної влади за різними критеріями, що дозволило б чітко розташувати і розставити юридичні акти в тій лінії, де кожний з них має своє місце і знаходить вірне співвідношення з іншими актами.

Традиційно юридичні акти класифікуються за такими критеріями: 1) за юридичною силою — на закони і підзаконні

нормативно-правові акти; 2) за суб'єктами видання — на акти народу, акти органів держави, органів місцевого самоврядування, спільні акти органів держави і недержавних організацій; 3) за сферою дії — на акти загальної дії, акти місцевої дії, відомчі акти, акти внутрішньої дії; 4) за галузями законодавства — на адміністративні, цивільні, кримінальні, інші; 5) за характером воєвьявлення компетентного суб'єкта — на акти встановлення норм права, акти зміни норм права, акти скасування норм права; 6) за ступенем абстрактності правових норм — на первинні та конкретизаційні; 7) за часом дії — акти невизначеної дії та акти визначеного строку [1, 199; 9; 12, 149–151; 17, 120].

Такий вид юридичних актів, як акти прокурорського реагування відокремлено саме за суб'єктом прийняття акта.

Беручи участь у межах своєї компетенції, визначеної Конституцією, Законом України “Про прокуратуру”, іншими актами законодавства у розгляді різних конфліктів на ґрунті застосування права, прокурори та інші посадові особи прокуратур, які мають класні чини, видають різноманітні правові акти [16, 3]. Нас цікавлять саме акти прокурорського реагування, тому в першу чергу звернімося до визначення поняття “реагування”.

У словниках визначено, що слово “реагування” походить від “реагувати” (від латин. префіксу *re* — знову и *ago* — дія), що означає по-перше, відгукуватись певним чином на подразнення, вплив зовні і, по-друге, проявляти своє відношення до чого-небудь [15, 670].

Існує також інший підхід — визначення слова шляхом його протиставлення схожим поняттям. Так слово “реагувати” є синонімом “відгукнутися”, але якщо ці слова протиставити одне одному, то зрозуміло, що “реагувати” має на увазі більш автоматичну реакцію за принципом “стимул — відповідна реакція”, крім того, коли людина реагує на події, вона використовує заучені моделі поведінки, а коли відгукується, то діє “тут і зараз” [27]. Отже, можна зробити висновок, що під

“реагуванням” слід розуміти не просто дію у відповідь на вплив чи подразнення, а ціленаправлену дію з використанням певних встановлених моделей поведінки. У нашому випадку це реагування прокурора на виявлені порушення закону громадянами, органами виконавчої влади, оперативно-розшуковими органами, органами дізнання, досудового слідства та ін.

Оскільки акти прокуратури є актами реагування прокурора на виявлені порушення закону, цілком зрозуміло, що видання кожного юридичного акта повинно бути результатом ретельного вивчення працівниками прокуратури обставин справи, перевірки виконання законів [16, 6], вирішення заяв і скарг громадян, аналізу та правової оцінки, обґрунтування та прийняття відповідного рішення [3, 10–11].

Виходячи з позиції, що юридичні акти поділяються на нормативні акти та ненормативні (їх ще називають індивідуальні або правозастосовчі), акти прокурорського реагування належать до останніх. В цілому, природа ненормативних юридичних актів (за винятком актів застосування та каузального тлумачення права) залишається майже недослідженою, хоча в останній час з'явилися перші спроби їх комплексного аналізу [22, 30].

До загальних ознак ненормативних (правозастосовчих) актів Ю.Є. Полянський та В.В. Долежан відносять: 1) державно-владний характер рішень і дій органів держави та її представників, підкріплений відповідними владними повноваженнями; 2) індивідуальний характер правових актів, присвячених конкретним особам і конкретним життєвим ситуаціям; 3) видання правового акта як наслідок завершення таких перших двох стадій правозастосування, як з'ясування фактичних обставин справи і їх юридична оцінка; 4) видання правового акта на підставі, в межах повноважень та у спосіб, визначених Конституцією України та законами України [16, 6]. С.Л. Лисенков визначає такі відмінності між нормативними і ненормативними (правозастосовчими) актами: 1) приписи нормативно-правового акта мають загальнообов'язковий характер

і обов'язкові до виконання будь-якими суб'єктами, які вступають у відносини, врегульовані даним актом. Приписи правозастосовчого акта мають конкретно визначеного адресата й чинні лише щодо його поведінки; 2) приписи нормативно-правового акта характеризуються можливістю неодноразової їх реалізації, тоді як приписи правозастосовчого акта діють тільки один раз щодо конкретного життєвого випадку або особи; 3) нормативно-правовий акт видається для встановлення нових, зміни або скасування діючих норм права, а правозастосовчий акт видається для забезпечення реалізації правил поведінки, встановлених чинними нормативно-правовими актами [12, 159].

Правозастосовчі акти повинні відповідати певним вимогам щодо них. Закон України “Про прокуратуру” встановлює вимоги до документів прокурорського реагування: протесту, подання, припису, постанови — обов'язкове зазначення ким і яке положення закону порушено, в чому полягає порушення, що і в який строк посадова особа або орган мають вжити до усунення порушення (стаття 25) [7]. Кримінально-процесуальний кодекс України встановлює вимоги лише до судових актів — законність та обґрунтованість [11] (для порівняння, Кримінально-процесуальний кодекс РФ крім законності та обґрунтованості встановлює ще справедливість судового рішення). На думку О.Р. Михайленка, вимоги до правозастосовчого акта це — законність, обґрунтованість, мотивованість, переконливість, справедливість, логічність, несуперечливість [14, 31]. С.Л. Лисенков виділяє наступні вимоги до актів прокуратури: акти повинні видаватись суб'єктами в межах їх компетенції; рішення, сформульовані у акті, повинні бути вмотивованими (їх відповідність положенням нормативного акта); акти повинні видаватись у встановлені строки і мати всі необхідні реквізити [12, 148]. Ю.Є. Полянський і В.В. Долежан виділяють саме обґрунтованість та законність акта прокуратури, причому обґрунтованість вони розглядають як відповідність акта фактичним обставинам справи, а під

законністю розуміють виконання вимог частини 2 статті 19 Конституції України [16, 7–8].

Для того, щоб правовий акт прокурора (мається на увазі, саме визнаний правовим юридичний акт) був законним, потрібно, щоб його було видано, по-перше, на підставі, по-друге, в межах повноважень і, по-третє, у спосіб, передбачений Конституцією і законами України [16, 8]. Діяти в межах повноважень, в даному випадку, означає діяти в межах компетенції, визначеної Законом України “Про прокуратуру” і процесуальними кодексами. Використання повноважень щодо видання тих чи інших прокурорських актів певною мірою залежить від посадового становища працівників прокуратури. Так, акти реагування на порушення (подання, протести, приписи), встановлені при здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням законів (частина 2 статті 20 Закону України “Про прокуратуру”), можуть видавати лише прокурори та їх заступники і тільки до тих органів та посадових осіб, які їм піднаглядні [7]. Подання про перегляд судового рішення у кримінальній справі за нововиявленими обставинами мають право вносити Генеральний прокурор країни та його заступники, прокурор АРК, прокурор області, прокурори міст Києва та Севастополя, військові прокурори (частина 4 статті 400 КПК) [11]. Треба зауважити, що на думку деяких вчених, наприклад, Ю.Є. Полянського та В.В. Долежана, в чинному законодавстві немає чіткого визначення поняття “повноваження”, деякі науковці розглядають повноваження як сукупність прав і обов’язків державного органу, деякі — як право, надане кому-небудь для здійснення чогось [16, 9]. У словниках під повноваженням розуміють “офіційно надане кому-небудь право якої-небудь діяльності” [15, 554]. В чинному ж законодавстві стосовно повноважень прокурора вживається саме поняття “має право винести акт”: у випадку повноважень прокурора, спрямованих на виявлення, усунення і попередження порушень закону, повноважень з 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 (статті 20, 44 Закону України “Про прокуратуру”) [7], у випадку повноважень прокурора з нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство (стаття 227 КПК) [11]. Тобто можна сказати, що в законодавстві повноваження прокурора не розуміються як обов’язковість яких-то його дій, а як його право діяти. З іншого боку, наприклад, відсутність у кримінальній справі постанови (ухвали) про порушення кримінальної справи, постанови про притягнення як обвинуваченого чи інших актів є істотним порушенням законності [14, 8].

Виходячи з дослідження В.С. Зеленецького та Н.В. Глинської, в процесі здійснення всього різноманіття кримінально-процесуальної діяльності може виникнути більше 150 різних процесуально-правових ситуацій, що передбачають прийняття відповідних видів рішень [3, 24–25] (в кримінально-процесуальному законодавстві суть таких актів, як вирок, ухвала, постанова охоплюється поняттям “рішення” [11]). При цьому закон не містить загального переліку процесуальних документів, в яких може бути викладено кожне індивідуально визначене рішення у справі.

Законом України “Про прокуратуру” та Кримінально-процесуальним кодексом України визначено наступні акти прокурорського реагування: протест, припис, подання, постанова, санкція [7, 11].

Протест прокурора — один із основних правових засобів реагування прокурора на виявлені порушення закону, являє собою акт прокурорського реагування, в якому міститься вимога про перегляд незаконного акта органу влади, власника чи керівника підприємства, установи, організації, органу громадського об’єднання, рішення посадової особи, припинення незаконної дії і, як наслідок цього, поновлення порушеного права. Протест заявляє прокурор, його заступник до органу, який видав цей право-

вий акт, або до вищого органу (статті 20, 21 Закону України “Про прокуратуру”) [7].

Приписом про усунення порушень закону є акт прокурорського реагування, призначений для усунення очевидних порушень закону з метою запобігання істотній шкоді інтересам держави, підприємства, установи, організації, а також громадянам. Припис вноситься прокурором, його заступником органу чи посадовій особі, які допустили порушення, або вищому в порядку підпорядкованості органу, посадовій особі, які правомочні усунути порушення (статті 20, 22 Закону України “Про прокуратуру”) [7].

На відміну від протесту на адресата припису не покладається обов’язок розглянути припис, оскільки такий розгляд охоплюється його негайним виконанням (стаття 22 Закону України “Про прокуратуру”) [7].

Подання є актом прокурорського реагування, спрямованим на усунення порушень закону, причин цих порушень і умов, що їм сприяють, яке вноситься у державний орган, громадську організацію або посадовій особі. Право внесення подання належить прокуророві та його заступникові (статті 20, 23, 37 Закону України “Про прокуратуру”, 23¹ КПК) [7, 11].

Поданням властиві певні риси, які відрізняють його від інших актів прокурора. Як зауважили Ю.Є. Полянський та В.В. Долежан, по-перше, в переважній більшості випадків подання вносяться за наслідками перевірок виконання законів з приводу різних за характером порушень і часто мають комплексний характер. Вони також можуть вноситься на підставі узагальнень прокурорської практики. По-друге, підставою для внесення подання можуть бути не лише незаконні дії, але й протиправна бездіяльність посадових осіб. По-третє, метою подання може слугувати усунення не лише порушень закону, але й причин порушень та умов, які їм сприяли [16, 31].

Постанова прокурора є одним із поширених актів прокурорського реагування, її застосовують у випадках порушення закону посадовою особою або громадя-

нином (статті 20, 24 Закону України “Про прокуратуру”, 25 КПК) [7, 11]. Постанови виносяться при реалізації всіх наглядових функцій, в тому числі і при здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням законів.

Санкція є прокурорським актом резолютивного характеру. За своєю природою — це певний дозвіл прокурора на застосування відповідних примусових заходів, які обмежують права особи. Право на дачу санкції у таких випадках належить Генеральному прокуророві України, заступникам Генерального прокурора України, прокурорам АРК, областей і міст Києва та Севастополя (стаття 27 Закону України “Про прокуратуру”) [7]. Законодавство визначає, наприклад, такі види санкції прокурора, як санкція на відправлення заарештованого етапом до місця провадження слідства (стаття 139 КПК); санкція на відсторонення обвинуваченого від посади в разі притягнення посадовою особи до кримінальної відповідальності за посадовий злочин (статті 147, 227 КПК); санкція на проведення обшуку (статті 177, 227 КПК); санкція на тимчасове залишення в слідчому ізоляторі на гауптвахті Військової служби правопорядку у Збройних Силах України засудженого до позбавлення волі з відбуванням покарання в установі виконання покарань, дисциплінарному батальйоні, а також про тимчасове переведення засудженого з установи виконання покарань в слідчий ізолятор на гауптвахту Військової служби правопорядку у Збройних Силах України при необхідності провадження слідчих дій у справі про злочин, вчинений іншою особою (стаття 410¹ КПК); санкція на затримання і видворення іноземного громадянина або особи без громадянства за межі України (стаття 27 Закону України “Про прокуратуру”).

Видані прокуратурою, відповідно до законодавства, акти прокурорського реагування мають, по-перше, державно-владний характер (оскільки прокуратура виконує владні функції), по-друге, індивідуальний характер (оскільки присвячені конкретним адресатам), по-третє, акти мають бути

обґрунтованими та законними (оскільки видання акта повинно відповідати фактичним обставинам справи та правовій оцінці), а також обов'язковими для всіх, кого вони стосуються.

Отже, реагування органів прокуратури на порушення закону може відбуватися

лише в передбачених законом формах. Прокуратурою обов'язково має бути встановлено порушення закону, після чого точно й у межах компетенції використано весь передбачений законодавством арсенал засобів прокурорського реагування.

Список літератури:

1. *Алексеев С.С.* Общая теория права: Том 2. — М.: Юрид. лит., 1982.
2. *Бандурка О.М.* Прокуратура: думки про її реорганізацію // Право України, 1995, № 8.
3. *Зеленецький В.С., Глинская Н.В.* Теория и практика обоснования решений в уголовном процессе Украины. — Харьков: Страйд, 2006.
4. *Гончаренко В.Г.* Концептуальні питання правової реформи в Україні // Вісник Академії адвокатури України, 2006, № 5.
5. *Гончаренко В.Г.* Піклувальник суворий, але справедливий // Український юрист, 2003, № 8.
6. *Додонов В.Н., Крутских В.Е.* Прокуратура в России и за рубежом. — М.: Норма, 2001.
7. Довідник прокурора: законодавчі та відомчі акти з питань прокурорської діяльності // Відп. ред. І.В. Дріжчаний. — К.: Воля, 2003.
8. Конституція України від 28 червня 1996. — К.: 2006.
9. *Копейчиков В.В., Колодій А.М., Лисенков С.Л.* Загальна теорія держави і права. Навч. посіб. — К.: Юрінком Інтер, 2002.
10. *Косюта В.М.* Прокурорська система України в умовах демократичного суспільства. — Одеса: Юрид. літ., 2002.
11. Кримінально-процесуальний кодекс України від 28 грудня 1960 р. // Відомості Верховної Ради УРСР, 1961, № 2.
12. *Лисенков С.Л.* Загальна теорія держави і права. Навч. посіб. — К.: Юрисконсульт, 2006.
13. *Михайленко О.Р.* Прокуратура України: Підручник. — К.: Юрінком Інтер, 2005.
14. *Михайленко О.Р.* Складання процесуальних актів у кримінальних справах: Навч. посіб. — 2-е вид., доповн. — К.: Юрінком Інтер, 2000.
15. *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка. — 4-е изд. доп. — М.: ООО “Ити технологи”, 2003.
16. *Полянський Ю.С., Долежан В.В.* Акти прокуратури: підготовка та внесення. Навч. посіб. — Одеса: Юрид. літ., 2003.
17. *Рабінович П.М.* Основи загальної теорії права та держави. Навч. посіб. Вид. 6-е. — Харків: Консум, 2002.
18. *Руденко М.В., Середа Г.П.* Концепция реформирования прокуратуры // Юридический вестник, 1998, № 3.
19. *Скворцов К.Ф.* Исследование проблем эффективности прокурорского надзора // Вопросы теории и практики прокурорского надзора: Сборник научных трудов. — М., 1975.
20. *Сухонос В.В.* Місце прокуратури в системі органів державної влади України, її розвиток та правове забезпечення гарантій діяльності // Право України, 2000, № 6.
21. *Тацій В.Я.* Прокуратура в системі поділу влад // Вісник прокуратури, 1999, № 2.
22. *Христова Г.О.* Теоретичні проблеми визначення та класифікації юридичних актів: Республ. міжвід. наук. зб. — Харків, 2003, вип. 61.

23. *Чиркин В.Е.* Государственное управление. Элементарный курс. — М.: Юристъ, 2003.
24. *Шшикин В.І.* Прокуратура і правосуддя в суверенній Україні // Право України, 1992, № 1.
25. *Шумський П.В.* Прокуратура — її місце та роль в державі // Право України, 1997, № 8.
26. Юридичний словник / За ред. В.Г. Гончаренка. — К.: Форум, 2005.
27. <http://www.virtus.ru> Анализ понятий с помощью диаграмм Венна (кругов Эйлера).

РЕЗЮМЕ

В статье рассматривается правовой статус прокуратуры в системе органов государственной власти. Особое внимание уделено правовому статусу актов прокурорского реагирования.

SUMMARY

The article tackles the legal status of public authorities and acts of public authorities. Special attention has been drawn to legal status of office of public prosecutor and acts of public prosecutor's response.

*Рекомендовано кафедрою
кримінального процесу та криміналістики*

Подано 12.02.07