

## Розділ І. Предмет, система та основні поняття курсу “Прокурорський нагляд в Україні”

### **§ 1. Прокуратура у державно-правовій системі України**

### **§ 2. Предмет та система курсу “Прокурорський нагляд в Україні”**

### **§ 3. Основні поняття курсу “Прокурорський нагляд в Україні”**

### **§ 4. Функції та правові засади діяльності прокуратури України**

### **§ 5. Принципи організації та діяльності прокуратури України**

## **§ 1. Прокуратура у державно-правовій системі України**

Конституція України проголосила розподіл державної влади в Україні на законодавчу, виконавчу та судову. У системі державної влади прокуратура України займає особливе положення, оскільки її не віднесено до жодної з її гілок.

Прокурорський нагляд є самостійним, специфічним видом державної діяльності, який повинен забезпечити виконання закону та його верховенство у всіх сферах життєдіяльності суспільства. Він здійснюється від імені держави — України, репрезентує і захищає суспільні інтереси та інтереси фізичних та юридичних осіб. На думку деяких вчених, прокуратура відноситься до контрольно-наглядової гілки влади.

Відповідно до ст. 121 Конституції України, прокуратура становить єдину систему, на яку покладається виконання таких функцій:

1. Підтримання державного обвинувачення в суді;
2. Представництво інтересів громадянина або держави у 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, які пов'язані з обмеженням особистої свободи громадян.

Пункт 9 Перехідних положень Конституції України закріплює, що прокуратура також 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. 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 системи, 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.

Зазначені завдання загального характеру конкретизуються у відповідних статтях Закону про прокуратуру та наказах Генерального прокурора України з окремих напрямків прокурорської діяльності.

Компетенція прокуратури розповсюджується на різних суб'єктів додержання і застосування законів у сфері державного управління — Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, органи державного та господарського управління та контролю, Раду міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві ради, їх виконавчі органи, військові частини, політичні партії, громадські організації, масові рухи, підприємства, установи та організації, незалежно від форм власності, підпорядкованості та приналежності, посадових осіб та громадян.

Покладеними на прокуратуру функціями визначається характер її відношень з іншими органами державної влади:

а) з органами виконавчої влади, зокрема, з іншими правоохоронними, а також контролюючими органами, які є спеціалізованими органами контролю за виконанням законів у відповідних сферах правових відносин. За необхідності вжиття заходів щодо поновлення порушеної законності, які виходять за межі повноважень органів позавідомчого контролю, або для вирішення питання про порушення кримінальної справи, контролюючі органи зобов'язані передати відповідні матеріали перевірок, які потребують прокурорського втручання, до органів прокуратури. В свою чергу, прокуратура зобов'язана інформувати контролюючі органи про заходи, вжиті за наслідками розгляду таких матеріалів. Прокурори здійснюють нагляд за виконанням законів правоохоронними та контролюючими органами щодо своєчасного виявлення ними порушень законів та притягнення винних осіб до відповідальності.

При провадженні оперативно-розшукової діяльності, дізнання та досудового слідства правоохоронні органи, відповідно до положень КПК України, інших законів, зобов'язані виконувати вказівки прокурора щодо порушення кримінальних справ і провадження розслідування;

б) прокуратура та суди загальної компетенції, господарські суди.

У випадках порушення закону органами або посадовими особами, на які розповсюджується наглядова компетенція прокуратури, прокурор звертається із заявою до суду загальної компетенції або господарського суду із заявою про визнання недійсним правового акта, який суперечить вимогам закону.

У випадках, передбачених законом, прокурор представляє в суді інтереси громадянина або держави шляхом звернення до суду з позовами або заявами про захист прав і свобод особи, невизначеного кола осіб, прав юридичних осіб, коли порушуються інтереси держави.

Прокурор також бере участь у розгляді справ судами у випадках, визначених законом, вносить апеляційне, касаційне подання на судові рішення або заяви про їх перегляд за нововиявленими обставинами.

Генеральний прокурор України має право вносити на розгляд Пленуму Верховного Суду України подання щодо дачі роз'яснень судам з питань застосування законів при розгляді кримінальних, цивільних справ і справ про адміністративні правопорушення;

в) прокуратура та Конституційний Суд України. Відповідно до Закону “Про Конституційний Суд України” Генеральний прокурор України звертається із конституційним зверненням про необхідність офіційного тлумачення Конституції України та законів України для забезпечення реалізації чи захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина, а також прав юридичної особи. Його також може бути залучено до участі у конституційному провадженні.

Рішення та висновки Конституційного Суду України є обов'язковими для виконання всіма суб'єктами державного управління;

г) прокуратура та Президент України. Генеральний прокурор України призначається на посаду за згодою Верховної Ради України та звільняється з посади Президентом України.

Відповідно до ст. 106 Конституції України Президент для здійснення своїх повноважень створює консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби. До складу таких органів, діяльність яких спрямована на забезпечення державної незалежності та національної безпеки, може входити за згодою і Генеральний прокурор України;

д) прокуратура та законодавча влада. Генеральний прокурор України призначається на посаду за згодою Верховної Ради України, яка може висловити йому недовіру.

Не менш як один раз на рік Генеральний прокурор України інформує Верховну Раду України про стан законності. Він, а також його заступники мають право брати участь у засіданнях Верховної Ради України та її органів.

Відповідно до ст. 15 Закону України “Про статус народного депутата України” народний депутат України має право на сесії Верховної Ради України звернутися із запитом до керівників органів державної влади, в тому числі і до Генерального прокурора України, із вимогою дати офіційну відповідь з питань, віднесених до його компетенції. Так само народний депутат України вправі звернутися до Генерального прокурора України з питань, пов'язаних з депутатською діяльністю (ст. 16 Закону). Зазначені документи підлягають обов'язковому розгляду в порядку і у строки, визначені законом.

---

## **§ 2. Предмет та система курсу “Прокурорський нагляд в Україні”**

Прокурорський нагляд в Україні — галузева юридична наука, яка вивчає сукупність взаємопов'язаних положень загальнотеоретичного, правового та методичного характеру діяльності прокурора щодо забезпечення законності у державі.

Курс “Прокурорський нагляд в Україні” поділяється на Загальну та Особливу частини. У Загальній частині розкривається місце та роль прокуратури як державно-правового інституту у структурі органів державної влади. Окреме місце посідають правові засади, принципи організації та діяльності органів прокуратури, конституційні функції прокуратури. Також визначаються поняття та характеристика системи органів прокуратури, її організаційна структура.

Важливе значення має дослідження особливостей проходження служби в органах прокуратури, специфіки правового статусу та умов служби прокурорських працівників.

В Особливій частині курсу послідовно розкриваються поняття, правове та організаційно-методичне забезпечення функцій прокуратури. Зокрема, це стосується нагляду за додержанням і застосуванням законів; нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство; 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; підтриманню державного обвинувачення в суді; представництву інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом.

Вперше у зміст курсу введено розділ, присвячений органам прокуратури у зарубіжних країнах.

Прокурорський нагляд в Україні, як навчальна дисципліна, тісно взаємодіє з іншими юридичними дисциплінами. Так, загальна теорія держави та права досліджує прокурорський нагляд як самостійний вид державної діяльності, а органи прокуратури — як важливий незалежний механізм правоохорони у державному механізмі.

У конституційному праві прокуратура розглядається як один із центральних конституційних інститутів, як невід'ємна складова механізму правового захисту Конституції України.

У курсі “Правоохоронні органи України” досліджується як загальна система правоохоронних органів, їх мета, завдання, функції, принципи організації та діяльності, так і прокуратура, як складова система цих органів, на яку покладається, з одного боку, здійснення нагляду за додержанням законів правоохоронними органами, а з іншого — координація діяльності правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю.

Врахування рекомендацій, які розробляє кримінологія, є необхідним при виконанні прокурорами покладеної на них функції координації діяльності правоохоронних органів по боротьбі із злочинністю, участі у підготовці та виконанні державних та регіональних програм боротьби зі злочинністю тощо.

Прокурори є учасниками правових відносин і відповідно до діючого процесуального законодавства України беруть участь у цивільному, господарському, адміністративному та кримінальному судочинстві. Особливості процесуального становища прокурора, його статус та порядок участі у відповідних процесах досліджуються у цивільно-процесуальному праві, господарсько-процесуальному праві, адміністративному праві та кримінально-процесуальному праві.

Розвиток таких структурних елементів, як загальні засади методики та тактики прокурорської діяльності, передбачає використання розробок науки криміналістики. В

свою чергу, криміналістика адаптує стосовно завдань та цілей розслідування злочинів тактичні засоби та методи здійснення прокурорського нагляду за виконанням законів органами досудового слідства.

Прокурорський нагляд в Україні взаємодіє також з іншими галузями права та юридичними дисциплінами відповідно до завдань правової науки.

---

### **§ 3. Основні поняття курсу “Прокурорський нагляд в Україні”**

Як наукова та навчальна дисципліна прокурорський нагляд оперує сукупністю певних понять для визначення та розкриття змісту організації і діяльності органів прокуратури з виконання покладених на них завдань, функцій та застосування наданих повноважень. Одноманітне визначення та тлумачення цих понять є необхідним теоретичним підґрунтям для належного сприйняття навчального курсу “Прокурорський нагляд в Україні”.

Система прокуратури — впорядкована відповідно до єдиних засад організації та діяльності сукупність органів та установ прокуратури, які виконують взаємопов'язані завдання та функції, спрямовані на забезпечення законності у державному управлінні.

Орган прокуратури — складова частина системи прокуратури України, організована відповідно до адміністративно-територіального поділу України (територіальні прокуратури) або відповідно до організаційно-структурних та правових відносин у різних сферах суспільного життя (спеціалізовані прокуратури).

Функція прокуратури — напрямок її діяльності, обумовлений завданнями, покладеними на прокуратуру, а також повноваженнями по їх виконанню.

Прокурорський нагляд — вид діяльності спеціально уповноважених органів державної влади, наділених повноваженнями з виявлення порушень законів, вжиття заходів до поновлення порушених прав громадян та юридичних осіб та притягнення винних осіб до відповідальності.

Слід мати на увазі, що термін “прокурорський нагляд” використовується у правовій науці також і для позначення відповідної галузі правової науки, і відповідної навчальної дисципліни.

Об'єкт прокурорського нагляду — сукупність юридичних та фізичних осіб, на яких розповсюджується компетенція прокуратури (ст. 1 Закону України “Про прокуратуру”).

Суб'єкт прокурорського нагляду — посадова особа органу прокуратури, яка діє відповідно до своєї компетенції (ст. 56 Закону “Про прокуратуру”, п. 6 ст. 32 КПК України).

Прокурорсько-наглядові повноваження — відносини, які виникають між прокурором та юридичними і фізичними (посадовими) особами в процесі здійснення нагляду за додержанням та виконанням Конституції України та законів.

Компетенція прокурора — сукупність повноважень (прав, обов'язків та відповідальності) щодо виконання покладених на нього завдань та функцій у певних сферах діяльності.

Акт прокурорського нагляду — передбачений законом правовий засіб (форма) реалізації повноважень прокурора по виявленню порушень закону, їх усуненню та притягненню винних осіб до відповідальності.

Прокурор — посадова особа — державний службовець, який перебуває на державній службі в органах прокуратури, має повноваження по здійсненню покладених на прокуратуру функцій та завдань відповідно до встановленої компетенції.

Прокурорські працівники — прокурори, слідчі, наукові та педагогічні працівники установ прокуратури, яким відповідно до їх посад та стажу роботи присвоєні класні чини.

---

#### **§ 4. Функції та правові засади діяльності прокуратури України**

Функції, організація, засади, повноваження та порядок діяльності органів прокуратури визначаються Конституцією України, Законом “Про прокуратуру”, іншими законодавчими актами.

Конституція України закріплює такі основні функції прокуратури (ст. 121):

- 1) Підтримання державного обвинувачення в суді;
- 2) Представництво інтересів громадянина або держави у суді в випадках, визначених законом;
- 3) Нагляд за додержанням законів органами, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство;
- 4) Нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні заходів примусового характеру, пов'язаних з

обмеженням особистої свободи громадян.

Крім цього, на підставі п. 9 Перехідних положень Конституції України прокуратура продовжує виконувати відповідно до діючих законів функцію нагляду за додержанням та застосуванням законів та функцію попереднього слідства — до введення в дію законів, які регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів, і до сформування системи досудового слідства та введення в дію законів, які регулюють її функціонування.

На прокуратуру не може покладатись виконання функцій, не передбачених Конституцією України та Законом “Про прокуратуру” (ст. 5 Закону).

Відповідно до Конституції та Закону України “Про прокуратуру”, органи прокуратури України становлять єдину централізовану систему, яку очолює Генеральний прокурор України, з підпорядкуванням нижчестоящих прокурорів вищестоящим. Строк повноважень Генерального прокурора України — п’ять років.

Законом України від 5.11.91 р. “Про прокуратуру” визначені завдання прокурорського нагляду за додержанням законів (ст. 4, 29) та судовому процесі (ст. 34).

I). Завданнями прокурорського нагляду за додержанням законів є 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 (стаття 4).

II). Завданнями прокурорського нагляду щодо органів дізнання і попереднього слідства є сприяння:

1) розкриттю злочинів, захисту особи, її прав, свобод, власності, прав підприємств, установ, організацій від злочинних посягань;

2) виконанню вимог закону про невідворотність відповідальності за вчинений злочин;

3) запобіганню незаконному притягненню особи до кримінальної відповідальності;

4) охороні прав і законних інтересів громадян, які перебувають під слідством;

5) здійсненню заходів щодо запобігання злочинам, усунення причин та умов, що сприяють їх вчиненню (стаття 29).

III). Завданнями прокурора в судовому процесі є додержання принципу незалежності суддів і підкорення їх тільки закону, сприяння виконанню вимог закону про всебічний, повний і об’єктивний розгляд справ та постановленню судових рішень, що ґрунтуються на законі (стаття 34).

Відповідно до ст. 123 Конституції України організація і порядок діяльності органів прокуратури України визначаються Законом. Закон України “Про прокуратуру” складається з таких розділів:

I — Загальні положення (ст.1-12);

II — Система, структура і організація діяльності органів прокуратури (ст. 13-18);

III — Прокурорський нагляд: глава 1. “Нагляд за додержанням і застосуванням законів” (ст. 19-28), глава 2. “Нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство” (ст.29-33), глава 3.

“Підтримання державного обвинувачення та представництво інтересів громадянина або держави в суді” (ст.34-43), глава 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” (ст.44-45);

IV — Кадри органів прокуратури (ст.46-50);

V — Інші питання організації і діяльності органів прокуратури” (ст.51-56).

Порядок здійснення прокурорами процесуальних повноважень визначається також Кримінально-процесуальним, Цивільним процесуальним, Господарським процесуальним, Сімейним кодексами, а також Кодексом України про адміністративні правопорушення, іншими законами.

Окремі закони містять загальні норми, які відносяться до діяльності прокуратури в цілому (наприклад, “Про мови в Україні”, “Про звернення громадян”, “Про державну службу в Україні” тощо).

Діяльність прокуратури регламентована не тільки відповідними законодавчими актами (наприклад, постанови Верховної Ради України про затвердження Дисциплінарного статуту прокуратури України, Положення про класні чини працівників органів прокуратури України, Закон України “Про Вищу раду юстиції”), а й відомчими наказами, положеннями, інструкціями Генерального прокурора України (п. 7 ч. 1 ст. 15 Закону “Про прокуратуру”).

В межах своєї компетенції органи прокуратури мають враховувати норми міжнародного права щодо охорони прав та свобод людини. До таких актів відносяться: Загальна декларація прав людини (1948 р.), Європейська конвенція про захист прав та основних свобод людини (1950 р.), Міжнародний пакт про громадянські та політичні права та ін.

Правовими засадами діяльності прокуратури є також конвенції та меморандуми у галузі міжнародного співробітництва, ратифіковані Верховною Радою України (наприклад, Закон від 22.09.95 р. “Про приєднання України до Європейської конвенції про передачу провадження у кримінальних справах 1972 р.”) або підписані Генеральним прокурором України (наприклад, Меморандум взаємопорозуміння між Генеральною прокуратурою України та Міністерством юстиції Канади від 25.09.92 р.).

Генеральний прокурор України відповідно до міжнародних угод про надання правової допомоги вирішує питання про порушення і розслідування кримінальних справ, проведення дізнання, видачу злочинців або осіб, які підозрюються у вчиненні злочинів, направлення повідомлень про наслідки кримінального переслідування, а також інші передбачені такими угодами питання.



## § 5. Принципи організації та діяльності прокуратури України

Організація та діяльність органів прокуратури України базується на певних принципах. Основні принципи організації та діяльності прокуратури закріплені у ст. 122 Конституції України та ст.6 Закону “Про прокуратуру”. Це принципи єдності прокурорської системи, її централізації з підпорядкуванням нижчестоящих прокурорів вищестоящим, незалежності, гласності, позапартійності, законності тощо.

Принцип єдності означає, що всі територіальні та спеціалізовані прокуратури, які діють в Україні, складають єдину систему. Кожен прокурор діє на відповідній території або у сфері правових відносин від імені України в цілому, а також наділений в межах своєї компетенції єдиними повноваженнями та правовими засобами їх реалізації. Дія цього принципу проявляється також у тому, що вищестоящий прокурор може доручити нижчестоящому виконання своїх обов’язків, прийняти на себе виконання обов’язків нижчестоящого прокурора, змінити або скасувати будь-яке його рішення, крім випадків, передбачених законом.

Централізація системи органів прокуратури проявляється в тому, що нижчестоящі прокурори підпорядковуються вищестоящим прокурорам та Генеральному прокурору України. Він призначає за погодженням з Верховною Радою Автономної Республіки Крим прокурора Автономної Республіки Крим. Прокурори областей, міст та районів, прокурори спеціалізованих прокуратур призначаються на посаду тільки Генеральним прокурором України. Йому підпорядковані та підзвітні всі прокурори. Накази, вказівки, розпорядження, положення та інструкції, які видає Генеральний прокурор України, є обов’язковими для всіх органів прокуратури.

Принцип незалежності органів прокуратури полягає у тому, що всі функціональні рішення та дії (щодо здійснення нагляду, розслідування справ тощо) кожен прокурор та слідчий здійснюють тільки на основі закону, власного переконання та матеріалів перевірок (розслідувань), з огляду на повноту, всебічність та об’єктивність їх проведення.

Втручання органів державної влади і 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, забороняється.

Вплив у будь-якій формі на працівника прокуратури з метою перешкодити виконанню ним службових обов’язків або добитися прийняття неправомірного рішення тягне за собою відповідальність, передбачену законом.

Звернення представників влади, інших посадових осіб до прокурора з приводу конкретних справ і матеріалів, що знаходяться у провадженні прокуратури, не повинні містити будь-яких вказівок або вимог щодо результатів їх вирішення.

Прокурори не можуть входити до складу комісій, комітетів та інших колегіальних органів, утворюваних радами або їх виконавчими органами.

Принцип гласності означає відкритість діяльності органів прокуратури, доступність інформації про її діяльність для громадян та засобів масової інформації.

Через реалізацію цього принципу суспільство здійснює контроль за діяльністю прокуратури. В свою чергу, забезпечення принципу гласності підвищує рівень інформованості населення про стан законності та діяльність прокуратури з цих питань. Одним із проявів цього принципу є щорічне інформування Генеральним прокурором України Верховної Ради України про стан законності в країні.

Принцип позапартійності сформульований у ч. 2 ст.6 Закону “Про прокуратуру” — працівники прокуратури не можуть належати до будь-яких політичних партій чи рухів. Це означає, що прокурорські працівники не можуть бути членами громадських об'єднань, які переслідують політичні цілі, та брати участь в їх діяльності. Створення та діяльність таких громадських об'єднань, їх організацій в органах прокуратури не припустимі.

Принцип законності є важливішою загальноправовою основою діяльності усіх суб'єктів правозастосування. Для прокуратури цей принцип виступає як першооснова її діяльності, оскільки головна її мета — забезпечення верховенства закону та зміцнення законності.

Крім зазначених загальних принципів організації та діяльності прокуратури її управлінська діяльність будується також на таких внутрішньоорганізаційних принципах, як зональний та предметний. Зональний означає таку організацію роботи, коли весь її обсяг, покладений на структурні підрозділи, розподіляється між оперативними працівниками за зонами (територіальними та спеціальними прокуратурами). Так, в прокуратурах областей в залежності від обсягу роботи до складу зони включаються прокуратури декількох районів, міст. Прокурор відділу (управління), за яким закріплено відповідну зону, в межах компетенції прокурора області і стосовно певної галузі нагляду контролює виконання законів, наказів та вказівок Генерального прокурора України, вивчає з цією метою стан законності в регіоні та організацію роботи органів прокуратури.

Поряд із зональним, в органах прокуратури застосовується і предметний принцип, відповідно до якого критерієм розподілу обов'язків між прокурорами є сфери правового регулювання, тобто певні групи законів та інших нормативних актів, нагляд за додержанням і застосуванням яких здійснює прокуратура.

Що стосується інших, ненаглядових функцій прокуратури, то в якості предмета відання виступають певні основні напрямки прокурорської діяльності.

В сучасних умовах організація прокурорської діяльності будується за предметно-зональним принципом роботи, коли за прокурорами, крім зони, закріплюються ще і певні предмети відання. Такий підхід сприяє професійній спеціалізації прокурорів при здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням законів в найбільш важливих, пріоритетних сферах правових відносин, визначених Законом “Про прокуратуру” та наказами Генерального прокурора України.