

УДК 342.951

## ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

Сергій САВРАНЧУК,

аспірант кафедри адміністративного права і процесу  
Національної академії внутрішніх справ

### АНОТАЦІЯ

У науковій статті проаналізовані принципи організації та діяльності прокуратури України та визначено їхні види. Проведено класифікацію принципів організації та діяльності прокуратури і запропоновано власну класифікацію на загальноправові та внутрішньоорганізаційні. Виокремлені основні ознаки системи принципів організації та діяльності прокуратури України.

**Ключові слова:** прокуратура, органи прокуратури, прокурор, принципи.

### THE PRINCIPLES OF THE ORGANS OF OFFICE OF PUBLIC PROSECUTOR

Serhii SAVRANCHUK,

Postgraduate Student at the Department of Administrative Law and Process  
of National Academy of Internal Affairs

### SUMMARY

The article analyses the principles of organization and activity of Office of Public Prosecutor of Ukraine and their kinds are certain. The classification of the principles of the organization and activity of the prosecutor's office and the classification of their own on the general legal and internal organization. The main features of the principles of the organization and activity of the prosecutor's office of Ukraine are outlined.

**Key words:** prosecution, prosecution bodies, subordinate prosecutors, principles.

### REZUMAT

Articolul științific analizează principiile organizării și activităților Procuraturii Ucrainei și determină tipurile acestora. Clasificarea principiilor de organizare și activitate a procuraturii a fost realizată și propria clasificare a fost propusă pentru cele juridice și intra-organizaționale generale. Principalele caracteristici ale principiilor sistemului de principii de organizare și activitate a parchetului din Ucraina sunt evidențiate.

**Cuvinte cheie:** procuratura, procuratura, procuror, principii.

**Постановка проблеми.** Діяльність прокуратури спрямована на утвердження та забезпечення прав і свобод людини. Сьогодні механізм органів прокуратури є одним із важливих чинників законності. Сучасна прокуратура є авторитетним органом, що виконує різноманітні функції – від здійснення наглядової діяльності до підтримання державного обвинувачення в суді. Окремі питання організації та діяльності органів прокуратури України викликають зацікавленість науковців. Одним із таких питань є засади діяльності органів прокуратури.

Для того, щоб органи прокуратури належним чином здійснювали свої конституційні й інші функції, виконували покладені на них завдання й ефективно реалізовували свої повноваження, вони повинні бути організовані на певних принципах.

Ці принципи можуть мати загальний характер, стосуючись начебто зовнішнього боку організації та діяльності прокуратури. Є принципи і внутрішнього характеру, на яких базується власне робота органів прокуратури з виконання покладених на них завдань. Без визначення системи зазначених принципів будь-яка діяльність, зокрема і прокурорська, може виявитися малоефективною, нецільовою [1, с. 70].

**Стан дослідження.** Питання організації та діяльності органів прокуратури досліджували Ю.М. Грошевий, В.Г. Даєв, В.В. Долежан, Т.В. Корнякова, М.В. Косюга, В.І. Малюга, І.Є. Марочкін, М.І. Мичко, В.В. Сухонос,

П.В. Шумський, В.Т. Нор та ін. Проте деякі теоретичні та практичні питання принципів організації та діяльності прокуратури України потребують додаткового аналізу.

**Метою статті** є аналіз принципів організації та діяльності прокуратури України, відокремлення їх від завдань прокуратури, проведення їхньої класифікації та визначення шляхів вдосконалення діяльності органів прокуратури в межах реалізації досліджуваних принципів.

Головним завданням даної статті є: визначення поняття, системи та видів принципів організації та діяльності органів прокуратури.

**Виклад основного матеріалу.** Принцип (від латинського *principium* – першооснова, основа) відображає в системі державного управління закономірності, відносини, взаємозв'язки між її елементами [2, с. 186]. У словниках принципи визначаються як: основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії ідеологічного напрямку; особливість, покладена в основу створення або здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чого-небудь; переконання, норма, правило, яким керується хто-небудь у житті, поведінці [3, с. 492]. У науковій літературі принципи прокурорської діяльності розуміють як фундаментальні, вихідні положення правового характеру, засади діяльності, «несучі конструкції» усієї «будівлі» прокурорської роботи, навколо яких групуються відповідні правові норми, інститути, основні напрями діяльності. Незнання, ігнорування цих принципів може призвести до безпринципності, амор-

фності, до порушення законності, прав і свобод громадян. Дійсна принциповість – це самостійна позиція та зразкове виконання своїх обов'язків. Знання принципів є основою для здібного й умілого дотримання постійної лінії поведінки та належних результатів [1, с. 71].

Недотримання встановлених принципів у будь-якій діяльності заважає досягненню бажаної мети. Отже, принципи організації та діяльності прокуратури визначають життєздатність, практичну організацію й реальне функціонування органів прокуратури.

Принципи органів прокуратури тісно взаємопов'язані, утворюють стійку цілісну систему, яка характеризується взаємодією та взаємозв'язком, єдністю мети і завдань прокурорської діяльності [4, с. 61].

Засади діяльності (принципи) прокуратури закріплені в ст. 3 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. [5], до них належать: 1) принцип верховенства права та визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю; 2) принцип законності, справедливості, неупередженості й об'єктивності; 3) принцип територіальності; 4) принцип презумпції невинуватості; 5) принцип незалежності прокурорів, що передбачає наявність гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо ухвалення ним рішень під час виконання службових обов'язків; 6) принцип політичної нейтральності прокуратури; 7) принцип недопустимості незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої та судової влади; 8) принцип поваги до незалежності суддів, що передбачає заборону публічного висловлювання сумнівів щодо правосудності судових рішень поза межами процедури їхнього оскарження передбаченим процесуальним законом порядком; 9) принцип прозорості діяльності прокуратури, що забезпечується відкритим і конкурсним зайняттям посади прокурора, вільним доступом до інформації довідкового характеру, наданням на запити інформації, якщо законом не встановлено обмежень щодо її надання; 10) принцип неухильного дотримання вимог професійної етики та поведінки [5].

Зазначені принципи прокуратури не всі прямо визначені в спеціальному законодавстві та підзаконних актах. Інколи ці принципи беруть свій початок із Конституції України та загальних норм законодавства. Також інколи ці принципи діяльності прокуратури дещо подрібнюють, внаслідок чого виділяють принципи, які співвідносяться як ціле та частка (незалежність – політична нейтральність).

Питання класифікації принципів організації та діяльності прокуратури також є неоднозначним. М.І. Мичко принципи організації та діяльності прокуратури поділяє на організаційні та функціональні [6, с. 299]. В.І. Малога дотримується думки, що класифікація принципів організації та діяльності прокуратури має умовний характер. Усі ці принципи взаємопов'язані, взаємообумовлюють, доповнюють один одного і становлять окрему, функціонуючу, складну соціально-правову систему в галузі прокурорського нагляду [7, с. 85]. Зауважимо, що пропонувані класифікації здебільшого відображають зовнішню діяльність прокуратури, майже не торкаючись її внутрішньої будови. Отже, пропонуємо поділяти принципи організації та діяльності прокуратури на загальноправові, до яких належать: принципи законності, справедливості, неупередженості й об'єктивності, верховенства права; та структурно-цільові (внутрішньоорганізаційні): принципи територіальності, прозорості діяльності прокуратури, поваги до незалежності суддів.

Розглянемо ці принципи більш детально.

Суть *принципу верховенства права та визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю* закріплена в Конституції України.

Так, конституційна норма відображає те, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантування визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 3 Конституції України).

Визнання та дія принципу верховенства права в Україні закріплено в ст. 8 Конституції, відповідно до якої Основний закон України має найвищу юридичну силу. Закони й інші нормативно-правові акти ухвалюються на основі Конституції України і мають відповідати їй. Норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду по захист конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується [8].

Однак, як відомо, не Конституція і не закони надають народу право, а своє право народ втілює через конституційні й інші законодавчі норми, тобто права та свободи людини є основою, а не результатом права держави.

*Принцип законності, справедливості, неупередженості й об'єктивності.* Цей принцип означає здійснення державними органами та посадовими особами всіх властивих їм функцій у суворій відповідності із чинною Конституцією, законами та підзаконними актами.

Так, відповідно до ст. 4 Закону України «Про прокуратуру», організація та діяльність прокуратури України, статус прокурорів визначаються Конституцією України, Законом України «Про прокуратуру» й іншими законами України, чинними міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [5].

Відповідно до ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р., кожен має право на справедливий суд [9].

Варто зазначити, що принцип справедливості, неупередженості й об'єктивності закріплений в Кодексі професійної етики та поведінки працівників поліції від 28 листопада 2012 р. [10].

Працівник прокуратури зобов'язаний діяти справедливо, неухильно дотримуючись закону щодо підстав, порядку й умов реалізації повноважень прокуратури, бути об'єктивним у своїх стосунках з органами влади, громадськістю й окремими особами. Він має усвідомлювати соціальну значущість прокурорської діяльності, міру відповідальності перед суспільством у забезпеченні захисту прав людини і громадянина та відстоюванні інтересів держави.

Працівник прокуратури має прагнути досягнення справедливого балансу між правами та свободами особи і загальними інтересами суспільства. Він зобов'язаний дотримуватися пріоритету інтересів: представляючи інтереси держави у відносинах з іншими особами, зобов'язаний діяти виключно в інтересах держави.

*Принцип територіальності.* Систему прокуратури очолює Генеральна прокуратура України, яка є органом прокуратури вищого рівня щодо регіональних і місцевих прокуратур, а регіональна прокуратура є органом прокуратури вищого рівня щодо місцевих прокуратур, розташованих у межах адміністративно-територіальної одиниці, що підпадає під територіальну юрисдикцію відповідної регіональної прокуратури [5]. Отже, організація прокуратури за принципом територіальності спрямована на забезпечення наближеності органів прокуратури до людей. Це є важливою гарантією для вирішення спорів у розумні строки в умовах ускладнення правових відносин та збільшення кількості правових конфліктів.

*Принцип презумпції невинуватості.* Відповідно до ст. 62 Конституції України, особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному

покаранню, доки її вину не буде доведено законним порядком і встановлено обвинувальним вироком суду. Ніхто не зобов'язаний доводити свою невинуватість у вчиненні злочину.

Обвинувачення не може ґрунтуватися на доказах, одержаних незаконним шляхом, а також на припущеннях. Усі сумніви щодо доведеності вини особи тлумачаться на її користь.

У разі скасування вироку суду як неправосудного держава відшкодовує матеріальну і моральну шкоду, завдану безпідставним засудженням [8].

*Принцип незалежності прокурорів, що передбачає наявність гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо ухвалення ним рішень під час виконання службових обов'язків.* Розглядаючи цей принцип, можна визначити два його аспекти – зовнішній і внутрішній. Так, співробітники прокуратури під час виконання службових обов'язків здійснюють повноваження незалежно від будь-якого впливу, тиску чи втручання в їхню професійну діяльність, зокрема, органів влади й органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, зобов'язані активно, у визначеній законодавством спосіб, протистояти спробам посягання на їхню незалежність.

Внутрішній аспект незалежності прокуратури пов'язаний з існуванням централізації в системі органів прокуратури. Тут йдеться про забезпечення незалежності власне самих працівників прокуратури від будь-якого впливу. Вони мають самостійно ухвалювати рішення на основі власного внутрішнього переконання, що формується в результаті безпосередньо досліджених обставин справи та доказового матеріалу. Самостійність в ухваленні рішень характеризується можливістю прокуратура в межах своєї компетенції розпоряджатися своїми повноваженнями [11, с. 544].

Закон України «Про прокуратуру» встановлює гарантії незалежності прокуратури в здійсненні повноважень. Здійснюючи функції прокуратури, прокурор є незалежним від будь-якого незаконного впливу, тиску та втручання. Незалежність гарантується належним матеріальним, соціальним і пенсійним забезпеченням прокурора [5].

*Принцип політичної нейтральності прокуратури.* Працівник прокуратури зобов'язаний виконувати свої службові повноваження політично неупереджено та нейтрально, унеможливити будь-який вплив або тиск на свою професійну діяльність органів місцевої влади та самоврядування, посадових осіб, а також рішень, програм і дій політичних партій, інших суспільних об'єднань чи їх органів.

Не висловлювати публічно своєї власної позиції з тих чи інших питань поточної політики, щоби не ставити під сумнів свою неупередженість. Також працівники прокуратури не можуть належати до будь-яких політичних партій, об'єднань і рухів, брати участь у будь-якій політичній діяльності, передвиборній агітації та залучати до них підпорядкованих працівників, демонструвати свої політичні переконання та вчиняти інші дії, що можуть бути розцінені як особливе ставлення до певної політичної сили [10].

*Принцип недопустимості незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої і судової влади.* Працівник прокуратури не повинен втручатися в діяльність органів державної влади й органів місцевого самоврядування, крім випадків, коли їхні рішення, дії чи бездіяльність суперечать законодавству та потребують заходів прокурорського реагування. Він має в своїх межах повноважень співпрацювати з ними під час виконання своїх службових обов'язків і вжиття заходів для зміцнення законності і правопорядку, якщо це не суперечить принципу його незалежності, має додержуватися вимог законодавства щодо членства в колегіальних органах [10].

*Принцип поваги до незалежності суддів, що передбачає заборону публічного висловлювання сумнівів щодо правосудності судових рішень поза межами процедури їх оскарження передбаченим процесуальним законом порядком.*

Відповідно до ст. 6 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» від 2 червня 2016 р., здійснюючи правосуддя, суди є незалежними від будь-якого незаконного впливу. Втручання в здійснення правосуддя, вплив на суд або суддів у будь-який спосіб, неповага до суду чи суддів, збирання, зберігання, використання і поширення інформації усно, письмово або в інший спосіб із метою дискредитації суду або впливу на безсторонність суду, заклики до невиконання судових рішень забороняються і мають наслідком відповідальність, установлену законом.

Органи державної влади й органи місцевого самоврядування, їх посадові особи повинні утримуватися від заяв і дій, що можуть підірвати незалежність судової влади [12].

Тому для забезпечення справедливого й об'єктивного правосуддя працівник прокуратури у відносинах із суддями та присяжними повинен дотримуватися взаємоповаги, усвідомлюючи важливість спільних завдань щодо утвердження в суспільстві верховенства права та законності.

Працівник прокуратури не може неправомірно впливати на здійснення правосуддя, зокрема і шляхом спілкування із представниками судової влади поза офіційною процедурою взаємовідносин у межах відповідного провадження.

Оцінка дій суддів і законності судових рішень може публічно надаватися працівником прокуратури лише в межах і порядку, встановлених законодавством [10].

*Принцип прозорості діяльності прокуратури, що забезпечується відкритим і конкурсним зайняттям посади прокурора, вільним доступом до інформації довідкового характеру, наданням на запити інформації, якщо законом не встановлено обмежень щодо її надання.* Відповідно до ст. 6 Закону України «Про прокуратуру», органи прокуратури не менш як двічі на рік інформують суспільство про свою діяльність шляхом повідомлень у засобах масової інформації. Генеральний прокурор особисто не менше одного разу на рік звітує перед Верховною Радою України на пленарному засіданні про діяльність органів прокуратури шляхом надання узагальнених статистичних та аналітичних даних [5].

Керівники регіональних і місцевих прокуратур на відкритому пленарному засіданні відповідної ради, на яке запрошуються представники засобів масової інформації, не менш як двічі на рік інформують населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці про результати діяльності на цій території шляхом надання узагальнених статистичних і аналітичних даних.

Інформація про діяльність прокуратури оприлюднюється в загальнодержавних і місцевих друкованих засобах масової інформації та на офіційних веб-сайтах органів прокуратури. Також органи прокуратури оприлюднюють видані ними нормативно-правові акти з питань організації та діяльності прокуратури України встановленим законом порядком [5].

Тобто вищезазначеним прокуратура зміцнює правовий порядок, запобігає порушенню прав і свобод людини, сприяє формуванню громадської думки щодо засудження правопорушень і осіб, які їх скоїли, впливає на правосвідомість громадян, підвищуючи їхню правову культуру.

*Принцип неухильного дотримання вимог професійної етики та поведінки.* Відповідно до загальних прав і обов'язків прокурора, останній зобов'язаний додержуватися правил прокурорської етики, зокрема не допускати поведінки, яка дискредитує його як представника прокуратури та може зашкодити авторитету прокуратури.

Оцінка дотримання правил професійної етики та поведінки працівника прокуратури надається під час проведен-

ня атестації, під час вирішення питань щодо підвищення по службі, присвоєння класного чину, підготовки характеристик і рекомендацій, зарахування до кадрового резерву на керівні та вищі посади тощо [5].

Зауважимо, що в ч. 2 ст. 3 чинного Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури від 28 листопада 2012 р. [10] зазначено, що правову основу регулювання відносин у сфері професійної етики та поведінки працівників прокуратури становлять Конституція України, закони України «Про прокуратуру», «Про правила етичної поведінки», «Про захист суспільної моралі», «Про засади запобігання і протидії корупції», процесуальне законодавство, Дисциплінарний статут прокуратури України, а також міжнародно-правові документи, серед яких Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод і рішення Європейського суду з прав людини, Керівні принципи Організації Об'єднаних Націй щодо ролі прокурорів (1990 р.), Стандарти професійної відповідальності та виклади основних обов'язків і прав прокурорів (1999 р.), Європейські інструкції з питань етики та поведінки прокурорів (Будапештські принципи), ухвалені 2005 р., та інші [11].

Отже, проаналізувавши вищезазначені принципи, можна дійти висновків, що ознаками принципів організації та діяльності органів прокуратури є такі: а) вони завжди повинні бути закріплені нормами права; б) принципи стосуються найбільш загальних і важливих сторін діяльності органів прокуратури; в) принципи прокуратури є системою засад організації та діяльності її органів; г) невиконання бідь-якого із принципів призводить до відповідальності.

Отже, принципи організації та діяльності прокуратури визначають механізм адміністративно-правового регулювання в системі органів прокуратури та регулювання суспільних відносин під час здійснення прокурорських функцій.

**Висновки.** Закінчуючи розгляд принципів прокуратури, зазначимо, що їх відносне виокремлення з усієї системи принципів дозволяє конкретно визначити кожний із них, що полегшує їх практичне застосування. Однак, беручи до уваги те, що вони є системою, треба зазначити, що порушення одного з них може привести до порушення інших. Тому якість організації та діяльності органів прокуратури досягається послідовним застосуванням усієї системи принципів і кожного з них окремо.

Отже, перелічені принципи діяльності прокуратури є втіленням найвищих прогресивних досягнень правової науки, шлях до визначення яких пролягав не через одне століття, адже зазначені демократичні принципи сформу-

лювалися не в одну мить, вони пройшли довгий термін випробувань часом, щоб знайти своє закріплення в галузевому законі.

#### Список використаної літератури:

1. Михайленко О.Р. Прокуратура України : підручник. 2-ге вид. перероб. і допов. К.: Юрінком-Інтер, 2011. 336 с.
2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. М.: Юрид. лит., 1997. 400 с.
3. Глумачний словник української мови / укладачі: Т.В. Ковальова, Л.П. Коврига. Харків: Синтекс, 2005. 672 с.
4. Дьомін Ю.М. Прокурорський нагляд в Україні на сучасному етапі: монографія. К.: УкрІНТЕІ, 2013. 308 с.
5. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/>.
6. Малюга В.І. Принципи організації та діяльності прокуратури України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. К., 2002. 205 с.
7. Мичко М.І. Проблеми функцій і організаційного устрою прокуратури України: дис. ... д. юрид. наук: 12.00.10. Х., 2001. 376 с.
8. Конституція від 28 червня 1996 р. Офіційний вісник України. 2010. № 72/1. Ст. 2598.
9. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. Офіційний вісник України. 1998. № 13. Ст. 270.
10. Кодекс професійної етики та поведінки прокурора: затв. наказом Генеральної прокуратури України від 28 листопада 2012 р. № 123. URL: <http://www.gp.gov.ua>.
11. Прокурорський надзор: курс лекцій і практикум / под. науч. ред. Ю.Е. Винокурова. 5 изд., перераб. и доп. М.: Экзамен, 2003. 544 с.
12. Про судоустрій та статус суддів: Закон України від 2 червня 2016 р. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 31. Ст. 545.

#### ДОВІДКА ПРО АВТОРА

**Савранчук Сергій Леонідович** – аспірант кафедри адміністративного права і процесу Національної академії внутрішніх справ

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Savranchuk Serhii Leonidovych** – Postgraduate Student at the Department of Administrative Law and Process of National Academy of Internal Affairs

*savranchuk@i.ua*