

Тема 1: Поняття, завдання, предмет і система прокурорського права

01

1.1. Історія розвитку прокуратури в Україні

02

1.2. Прокурорська діяльність як самостійна галузь державної діяльності

03

1.3. Прокурорське право України як окрема галузь права

04

1.4. Роль і місце прокуратури в системі державних органів України

05

1.5. Правові основи організації та діяльності прокуратури

06

1.6. Міжнародні стандарти діяльності органів прокуратури



1.1. Історія розвитку прокуратури в Україні



В Україні державні органи, що виконували функції прокуратури, виникли зі створенням судової системи у **XIV столітті**. В цей період основним джерелом права на Правобережній Україні було **магдебурзьке право**. Прокурорські обов'язки покладалися на посадову особу – **інстигатора**, який здійснював нагляд за виконанням правосуддя і притягнення до суду порушників громадського порядку. Окрім двох головних інстигаторів – коронного і литовського, при судах були особливі інстигатори (королівські прокурори).

У зазначений період чіткого поділу на кримінальний і цивільний процес не було, судовий процес загалом мав позовний характер. Інстигатор самостійно мав зібрати всі докази, подати їх суду і підтримувати обвинувачення. На будь-якій стадії процесу він мав право відмовитися від позову або обвинувачення (тоді справа закривалася), укласти мирову угоду. Однак щодо найтяжчих злочинів слідство і суд були обов'язковими незалежно від заяви сторони. До середини XV ст. у багатьох судах з'являються **професійні прокурори та адвокати**.

Посада прокурора (інстигатора) в Україні зберігається також упродовж **XVII–XVIII століть**. Посада інстигатора з'явилася і в **Запорізькій Січі**. Окрім виконання функції обвинувачення в суді, інстигатор також охороняв ті звичаї й одвічні порядки, на яких базувався весь устрій козацького життя. Він попередньо розглядав усі справи, які опісля в разі необхідності передавались на розгляд Січової Ради чи безпосередньо кошового отамана, консультував і давав поради сторонам. Посади інстигаторів були ліквідовані на землях Правобережної України Катериною II наприкінці XVII ст. у зв'язку з поширенням на її територію російського судоустрою, проте вони відіграли значну роль у становленні та розвитку інституту прокуратури у дореформений період.

З кінця XIV століття на теренах України було утворено власний специфічний інститут, характерний для романо-германської правової сім'ї, – **прокуратуру обвинувально-наглядового типу**.

Прокуратура під владою Російської та Австро-Угорської імперій

Російська імперія (1722–1917)

Була взята за основу **французька модель прокуратури** для того, щоб мати ефективний контрольний орган, «*око государево*», який наглядав за центральними та місцевими органами влади.

В ході **судової реформи 1864 р.** було створено централізовану організацію прокуратури, яку очолював міністр юстиції як генерал-прокурор. Зі середини XIX ст. прокуратура була позбавлена функції тотального нагляду, до її компетенції входили лише процесуальні функції.

Головними обов'язками прокурора були **законоохоронні й обвинувальні**: переслідувати будь-яке порушення правопорядку, порушувати і підтримувати обвинувачення проти злочинців і наглядати за точним виконанням закону в кримінальному судовому процесі.

Австро-Угорська імперія (1849–1918) та Польща (1920–1939)

До повноважень, якими наділялися державні прокурори, насамперед, належала участь державних прокурорів у розглядах судами першої інстанції окремих категорій цивільних справ, зокрема:

- оголошення особи померлою
- розлучення або визнання шлюбу недійсним
- позбавлення громадянства
- усиновлення
- встановлення опіки (піклування) або їх скасування тощо

Державні прокуратури здійснювали **контроль за додержанням законодавства** імперії засобами масової інформації, органами, які проводили дізнання та досудове слідство. Напрямами діяльності державних прокуратур були також підтримання державного обвинувачення, здійснення нагляду за додержанням імперського законодавства при виконанні рішень суду та **контроль за діяльністю нотаріусів**.

Прокуратура в добу Революції та радянського будівництва

1

Українська революція (1917–1921)

Із падінням в лютому 1917 р. у Росії монархії в Україні активізувався рух за самостійність. **15 грудня 1917 р.** в новоутвореній УНР ухвалено Закон «Про утворення Генерального суду». У його складі було засновано **прокураторію** на чолі зі старшим прокуратором, який призначався Генеральним секретарем судових справ.

4 січня 1918 р. Центральна Рада ухвалила Закон «Про урядження прокураторського догляду на Україні». Цим фактично було **створено органи прокуратури УНР.**

2

Радянська прокуратура (1922 – поч. 1930-х рр.)

Становище інституту прокуратури УСРР та його взаємодія з державним механізмом підтверджує **неприйняття радянською державністю загальновизнаного порядку поділу влади** та намагання узурпувати владу в руках радянських керівників.

Головним завданням прокуратури було виконання **контрольно-наглядової функції.**

Прокуратура в централізованій радянській системі (поч. 1930-х – 1991 рр.)

Закон про створення Прокуратури СРСР 1933 р. надав їй широкі повноважень зі здійснення нагляду за правильним і однаковим додержанням законів судовими органами. Прокурори в судовому засіданні одночасно відповідали за обвинувачення і за додержання законності судом. Прокуратура отримала також великі повноваження щодо органів внутрішніх справ; їй було надано право здійснювати нагляд за правильністю діяльності ОДПУ, органів внутрішніх справ і виправно-трудоустанов. Прокурори здійснювали контроль за попереднім слідством, отримали широкі повноваження зі забезпечення дотримання законності під час судового розгляду справ. Вони могли у будь-який момент **опротестувати рішення судів**.

Функції радянської прокуратури (Положення про прокурорський нагляд 1955 р.)

1 Загальний нагляд

Нагляд за точним виконанням законів усіма міністерствами і відомствами, підпорядкованими їм установами і підприємствами, виконавчими і розпорядчими органами місцевих Рад депутатів трудящих, кооперативними та громадськими організаціями, а також нагляд за точним дотриманням законів посадовими особами і громадянами

2 Кримінальне переслідування

Притягнення до кримінальної відповідальності осіб, винних у скоєнні злочинів

3 Нагляд за слідством

Нагляд за дотриманням законності в діяльності органів дізнання і попереднього слідства

4 Нагляд за судовими рішеннями

Нагляд за законністю та обґрунтованістю вироків, рішень, ухвал і постанов судових органів

5 Нагляд за виконанням вироків

Нагляд за законністю виконання вироків

6 Нагляд за місцями позбавлення волі

Нагляд за дотриманням законності тримання ув'язнених у місцях позбавлення волі

Закон «Про прокуратуру» 1978 року: основні напрями діяльності

Закон "Про прокуратуру" 1978 року (ст. 3) чітко визначив основні напрями діяльності прокуратури:

Загальний нагляд

Нагляд за виконанням законів органами державного управління, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами і громадянами

Нагляд за дізнанням і слідством

Нагляд за виконанням законів органами дізнання і слідства

Нагляд у судах

Нагляд за виконанням законів при розгляді справ у судах

Нагляд за місцями ув'язнення

Нагляд за додержанням законів у місцях тримання ув'язнених, у місцях попереднього ув'язнення, при виконанні покарань та інших заходів примусового характеру, які призначалися судом

Боротьба зі злочинністю

Боротьба з порушеннями законів про охорону соціалістичної власності; боротьба зі злочинністю та іншими правопорушеннями; розслідування злочинів, притягнення до кримінальної відповідальності осіб, що скоїли злочин, забезпечення невідворотності відповідальності за злочин

Координація та вдосконалення законодавства

Розробка разом з іншими державними органами заходів щодо запобігання злочинам та іншим правопорушенням; координація діяльності правоохоронних органів у боротьбі зі злочинами та іншими правопорушеннями; участь в удосконаленні законодавства та пропаганда радянських законів

Прокуратура України в період незалежності (1991 р. – наш час)

5 листопада 1991 р. Верховна Рада України прийняла **Закон України «Про прокуратуру»**.

Конституція України від 28 червня 1996 р. передбачила, що на прокуратуру покладаються такі функції:

- підтримання державного обвинувачення в суді;
- представництво інтересів громадянина або держави у суді у випадках, визначених законом;
- нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство
- 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

Наступним дієвим кроком у реформуванні прокуратури було прийняття **КПК України**, який чітко визначив місце прокуратури у кримінальному судочинстві, позбавивши її функції досудового розслідування кримінальних правопорушень та закріпивши функції нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі **процесуального керівництва досудовим розслідуванням** та підтримання державного обвинувачення.

Відзначаючи внесок працівників прокуратури у справу розбудови України як правової держави, Указом Президента України (від 02.11.2000 № 1190/2000) встановлено професійне свято - День працівників прокуратури, яке відзначається щорічно 1 грудня.

У рамках реформування правової системи та приведення функцій органів прокуратури у відповідність до європейських стандартів і Конституції України, внесені відповідні зміни до Закону України «Про прокуратуру» (Закон України від 12.07.2001 № 2663-III): з шести раніше визначених функцій залишилося чотири.

- ❏ Кардинальне реформування прокуратури назрівало протягом тривалого періоду часу. Особлива увага стала приділятися цьому питанню після ухвалення **4 жовтня 2010 р. резолюції ПАРЄ № 1755 (2010)** «Функціонування демократичних інституцій в Україні», де у розділі, присвяченому реформі прокуратури, ПАРЄ вкотре наголосила, що Україна при вступі до Ради Європи взяла на себе зобов'язання, що «роль та функції прокуратури будуть змінені (зокрема, щодо здійснення загального нагляду за законністю) з метою створення органу, який відповідає стандартам Ради Європи».

Першою спробою створити законопроект «Про прокуратуру», який би повністю відповідав європейським стандартам, був законопроект, підготовлений українською **Комісією зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права у 2011 році**. Щодо цього законопроекту Венеціанською комісією на її 92-ому пленарному засіданні (12–13 жовтня 2012 р.) був схвалений **Висновок № 667/2012**, який фактично не містив істотних зауважень щодо самої концепції проекту. На його основі було прийнято новий Закон України «Про прокуратуру», котрий **істотно змінив функціональне призначення прокуратури**, визначив нові напрями її діяльності, запровадив прокурорське самоврядування.

Наступним, але не останнім кроком стало **внесення змін до Конституції України**, які віднесли прокуратуру до Розділу «Правосуддя», таким чином переорієнтувавши прокуратуру з наглядового органу на **судовозабезпечувальний орган**. Істотно змінено конституційні функції прокуратури.

Одночасно розпочалося становлення органів прокурорського самоврядування. Всеукраїнською конференцією працівників прокуратури затверджено Положення про Раду прокурорів України, Положення про порядок роботи Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, обрано членів зазначених органів. Поступово (протягом 2014-2019 років) скорочено чисельність працівників прокуратури з 22 тис. до 15 тис. (10 тис. прокурорів).

в 2019-2021 роки. Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» (від 19.09.2019 № 113-ІХ) визначено першочергові заходи із реформування органів прокуратури, в тому числі шляхом атестації прокурорів прокуратур усіх рівнів.

Близько 7700 прокурорів успішно пройшли атестацію та підтвердили свою відповідність вимогам професійної компетентності, професійної етики та доброчесності.

Після завершення атестації прокурорів поетапно запрацювали реформовані структури: Офіс Генерального прокурора почав свою роботу з 02.01.2020, обласні та окружні прокуратури – з 11.09.2020 та 15.03.2021 відповідно.

З метою забезпечення належного та ефективного підвищення кваліфікації прокурорів замість ліквідованої Національної академії прокуратури України при Офісі Генерального прокурора створено Тренінговий центр прокурорів України.

З 01.09.2021 сформовано новий склад Ради прокурорів України та органу, що здійснює дисциплінарне провадження. Схвалено положення про їх діяльність

1.2. Прокурорська діяльність як самостійна галузь державної діяльності

До особливостей прокурорської діяльності як виду державної діяльності належать такі:

1. **специфічність** – полягає у тому, що органи прокуратури здійснюють функції за допомогою правових засобів (які характеризуються багатоманітністю залежно від характеру та ступеня суспільної небезпеки правопорушення), котрі притаманні виключно їм;
2. **самостійність** – означає, що здійснення функцій органами прокуратури не обумовлюється діяльністю ніяких інших державних органів, тобто свої функції органи прокуратури здійснюють виключно самостійно;
3. прокурорська діяльність здійснюється від імені держави сутнісні ознаки прокурорської діяльності як виду державної діяльності:
 - а) це самостійний вид державної діяльності, яка здійснюється від імені держави на всій території України;
 - б) метою прокурорської діяльності є захист прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави;
 - в) вона здійснюється на підставі Конституції і законів України;
 - г) завдяки здійсненню прокурорської діяльності захищаються як державні інтереси, так і права та свободи людини і громадянина;
 - г') змістом прокурорської діяльності є виявлення порушень закону та притягнення його порушників до відповідальності.

Таким чином, **прокурорська діяльність як вид державної діяльності** – це самостійний вид державної діяльності, врегульований нормами права, спрямований на реалізацію завдань і функцій прокуратури.

1.3. Прокурорське право України як окрема галузь права

Прокурорське право України характеризується самостійним предметом, яким виступають суспільні відносини, що складаються щодо статусу прокуратури, її організації та здійснення покладених на неї функцій, та єдиним методом правового регулювання вказаних відносин.

За своїм характером воно є комплексною галуззю права, оскільки включає норми конституційного, міжнародного, адміністративного, кримінального процесуального, цивільного процесуального, кримінально-виконавчого, екологічного та земельного права

Предмет правового регулювання галузі прокурорського права визначає статус прокуратури і прокурорських працівників, а також спектр суспільних відносин, що виникають під час здійснення функцій прокуратури. Таким чином, сюди належать відносини і внутрішньоорганізаційного характеру (всередині прокуратури), і прокуратури і прокурорських працівників з третіми особами.

Таким чином, **прокурорське право** – це сукупність юридичних норм та інститутів, що регулюють статус прокуратури і прокурорських працівників, а також суспільні відносини, які виникають при здійсненні функцій прокуратури.

1.4. Роль і місце прокуратури в системі державних органів

Прокуратура України посідає **особливе місце** в системі державної влади, оскільки, згідно з Конституцією, вона функціонує в системі **правосуддя**, не належачи безпосередньо до жодної з класичних гілок (законодавчої, виконавчої чи судової). Її роль полягає у забезпеченні законності через виконання специфічних функцій: підтримання публічного обвинувачення в суді, організацію і керівництво досудовим розслідуванням, а також представництво інтересів держави в суді у виключних випадках. Фактично вона виступає процесуальним та правовим інструментом, що забезпечує невідворотність покарання за злочини та дотримання прав людини під час кримінального провадження, підсилюючи при цьому незалежність судової системи.

1.5. Правові основи організації та діяльності прокуратури

Правові основи діяльності прокуратури України – це сукупність правових норм, які визначають засади організації та діяльності органів прокуратури України, встановлюють статус працівників органів прокуратури, регулюють правовідносини, що виступають об'єктом прокурорської діяльності, регламентують її діяльність.

Класифікація:

1. **За рівнем правової регламентації:** міжнародно-правовий рівень (міжнародно-правові стандарти прокурорської діяльності); рівень національного законодавства України.
2. **За юридичною природою:** норми матеріального права (визначають правове становище прокуратури); норми процесуального права (регулюють процедури та форми прокурорської діяльності).
3. **За характером:** організаційні (регулюють організацію прокуратури та статус її працівників); функціональні (регулюють питання діяльності прокуратури).
4. **За юридичною силою акта,** де містяться норми: рівня міжнародно-правових договорів; конституційні; рівня законів; рівня підзаконних актів; рівня відомчих нормативно-правових актів.

Прокуратура керується нормами міжнародних договорів, що безпосередньо регламентують діяльність прокуратури, визначають роль і місце прокуратури у міжнародних відносинах або стосуються сфери правовідносин, які виступають предметом прокурорської діяльності.

Конституція України визначає місце прокуратури в системі державних органів, її функції та порядок призначення Генерального прокурора. **(Розділ VII "ПРОКУРАТУРА" виключено на підставі Закону № 1401-VIII від 02.06.2016). Стаття 131-1.** В Україні діє прокуратура, яка здійснює: (1) підтримання публічного обвинувачення в суді; (2) організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку; (3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом. Згідно з вимогами пункту 9 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України (в редакції Закону України № 1401-VIII від 02.06.2016) прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, - до набрання чинності законом про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій.

Закон України «Про прокуратуру» є основним джерелом правового забезпечення органів прокуратури, він прийнятий Верховною Радою України 14.10.2014 року, складається з 94 статей і XIII розділів.

КПК України визначає функціональну спрямованість діяльності прокурора в кримінальному провадженні, його повноваження та принципи діяльності під час досудового розслідування.

Відомчі акти Генерального прокурора України є найнижчими за юридичною силою і обов'язковими для виконання лише в межах системи органів прокуратури (правова дія поширюється лише на прокурорських працівників). Однак саме ці акти найдетальніше врегульовують всі аспекти організації і діяльності прокуратури України, які не потребують регламентації на законодавчому рівні.

Накази – це єдиноначальні управлінські акти Офісу генерального прокурора, які видаються з основних питань організації і діяльності органів прокуратури України; є категоричною регламентуючою формою передання рішення і обов'язковими для виконання. Видаючи накази, ОГПУ ставить перед підпорядкованими прокурорами конкретні завдання, визначає пріоритети у їхній діяльності, встановлює критерії її ефективності. В наказах конкретизуються положення ЗУ "Про прокуратуру". (Про основні засади організації роботи в органах прокуратури України» від 19.01.2017 р.; «Про організацію роботи з питань правового аналізу, систематизації та обліку актів законодавства в органах прокуратури від 15.03.2026 р.)

Накази з основних напрямів діяльності прокуратури України (галузеві накази):

Розпорядження – це, як правило, індивідуальні управлінські акти Генеральної прокуратури України. Вони спрямовані на реалізацію заходів разового або короткострокового характеру. Можуть стосуватися окремих підрозділів органів прокуратури або структур, чи конкретних працівників. Розпорядженнями оформлюється, скажімо, створення або ліквідація певної штатної посади у Генеральній прокуратурі України, призначення на посаду прокурора області чи району тощо («Про організацію прийняття інформації на «телефон довіри» та «електронну пошту довіри» в органах прокуратури України» від 22.05.2014 р.).

Положення та інструкції – це правові акти, що визначають порядок здійснення певних дій, завжди є нормативними актами і затверджуються наказами.

Вказівки – це індивідуальні акти Генеральної прокуратури України, які стосуються діяльності і органів прокуратури, і інших правоохоронних органів, тобто можуть виходити за межі прокурорської системи. Це вказівки з питань розслідування, конкретизації виконання покладених на органи прокуратури функцій, вирішення окремих питань прокурорської діяльності.

Джерела, використані при підготовці лекції:

1. Конституція України: Конституція України : Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 16.03.2026).
2. Закон України «Про прокуратуру»: Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18> (дата звернення: 16.03.2026).
3. Михайленко О. Р. Прокуратура України: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2011. 336 с.
4. Сапін О. Процесуальний статус інстигатора: історико-правовий аспект. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2015. № 4. С. 147–15.
5. Прокурорське право: навч. посібник / Г. Д. Борейко, О. М. Броневицька, Ю. О. Лісіцина, В. В. Луцик, В. В. Навроцька, І. Р. Серкевич, Б. М. Телефанко. Львів. ЛьвДУВС. 2019. 640 с.