

ТОРЯНИК О. Ю.,
аспірант відділу проблем розвитку
національного законодавства
(Інститут законодавства
Верховної Ради України)

УДК 342.5

ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПРОКУРАТУРИ

У статті розглядаються теоретичні та конституційно-правові засади статусу прокуратури. На підставі результатів аналізу вітчизняних та зарубіжних джерел, конституційного законодавства визначено поняття «конституційно-правовий статус прокуратури». Доводиться, що практична необхідність дослідження конституційно-правового статусу прокуратури зумовлена визначенням меж, порядком взаємодії з іншими органами державної влади, з судами, з громадянами, що дасть можливість сформулювати зміни до галузевого законодавства. Зроблено висновок, що конституційно-правовий статус прокуратури – це сукупність конституційно визначених принципів організації та діяльності прокуратури, обсягу компетенції, мети, завдань та функцій її діяльності, а також особливостей взаємодії з іншими суб'єктами права та місця цього органу в системі органів державної влади.

***Ключові слова:** прокуратура, конституційно-правовий статус, елементи конституційно-правового статусу, повноваження прокуратури.*

В статье рассматриваются теоретические и конституционно-правовые основы статуса прокуратуры. На основании результатов анализа отечественных и зарубежных источников, конституционного законодательства определено понятие «конституционно-правовой статус прокуратуры». Доказывается, что практическая необходимость исследования конституционно-правового статуса прокуратуры обусловлена определением границ, порядком взаимодействия с другими органами государственной власти, с судами, с гражданами, что позволит сформулировать изменения в отраслевое законодательство. Сделан вывод, что конституционно-правовой статус прокуратуры – это совокупность конституционно определенных принципов организации и деятельности прокуратуры, объема компетенции, цели, задач и функций ее деятельности, а также особенностей взаимодействия с другими субъектами права и места данного органа в системе органов государственной власти.

***Ключевые слова:** прокуратура, конституционно-правовой статус, элементы конституционно-правового статуса, полномочия прокуратуры.*

The article deals with the theoretical, constitutional and legal principles of the status of the prosecutor's office. Based on the results of the analysis of domestic and foreign sources, the constitutional law defines the concept "constitutional and legal status of the prosecutor's office". It turns out that the practical necessity of studying the constitutional and legal status of the prosecutor's office is determined by the definition of the boundaries, the procedure of interaction with other bodies of state power, in particular with the courts, with the citizens, which will make it possible to formulate changes to the sectoral legislation. It is concluded that the constitutional



and legal status of the prosecutor's office is a set of constitutionally defined principles of organization and activity of the prosecutor's office, scope of competence, goals, tasks and functions of its activity, as well as features of interaction with other subjects of law and place of this body in the system of state authorities.

Key words: *prosecutor's office, constitutional and legal status, elements of the constitutional and legal status, powers of the prosecutor's office.*

Вступ. Конституційно-правова реформа в Україні 2016 року передбачила реформування інституту прокуратури з метою створення незалежної прокуратури та збалансування функціонування державного механізму. Відповідно до статті 6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову [1]. Конституційно-правове регулювання статусу прокуратури до внесення змін до Конституції України в частині правосуддя породжувало формування окремо так званої контрольної-наглядової гілки влади в Україні, що суперечило конституційному принципу розподілу державної влади. Однією із новел конституційно-правової реформи в частині правосуддя стало віднесення прокуратури поряд із інститутом адвокатури до судової гілки влади. Однак досі є суперечність між нормами Конституції України та нормами Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р.

Проблеми конституційно-правового статусу прокуратури часто ставали предметом наукових досліджень. Особливу увагу окремим аспектам її конституційно-правового статусу приділяли такі вчені, як В. Бобкова, В. Гончаренко, В. Долежан, П. Каркач, В. Карпунцов, М. Косюта, В. Кравчук, С. Скрипнюк, С. Стеценко, В. Сухонос, В. Федоренко, Ю. Шемшученко та інші вітчизняні науковці.

Поняття, особливості та елементи конституційно-правового статусу в системі судової гілки влади не були предметом комплексного дослідження. Це зумовлює необхідність подальших наукових розробок в цьому напрямі та свідчить про актуальність обраної теми.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження та розробка теоретичних та конституційно-правових засад конституційно-правового статусу прокуратури у зв'язку з реформуванням її статусу.

Результати дослідження. Дослідження зазначеної проблематики зумовлюється актуальністю комплексного пошуку відповідей на низку теоретичних та практичних питань. У теоретико-правовому сенсі необхідно окреслити поняттєво-категорійний апарат і наповнити його відповідним змістом, тобто розкрити юридичну характеристику прокуратури як суб'єкта державної влади. Практична необхідність дослідження конституційно-правового статусу прокуратури зумовлена визначенням меж, порядком взаємодії з іншими органами державної влади, з судами, з громадянами, що дасть можливість сформулювати зміни до галузевого законодавства.

Як влучно вказує Г.В. Задорожня, у доктрині права виокремилось два основні підходи до розуміння складників конституційно-правового статусу: вузький і широкий. Вузький передбачає віднесення до нього лише основних елементів, тобто прав та обов'язків – до фізичних осіб і компетенцію – до юридичних осіб [2, с. 245]. Так, О.А. Лукашева вважає, що поняття «правовий статус» доцільно обмежити категоріями прав і обов'язків, а передстатусні та післястатусні елементи, до яких належать гарантії прав, законні інтереси, правоздатність та юридична відповідальність, слід віднести до правового становища [3, с. 233–234]. Конституційно-правовий статус прокуратури можна розуміти як особливий правовий стан прокуратури в системі органів державної влади, визначений та гарантований Конституцією та законами України, що формується з таких елементів, як правосуб'єктність, принципи, компетенція, гарантії та відповідальність.

Аналіз конституційного законодавства України дозволяє стверджувати, що правовий статус прокуратури включає два основні елементи: прокуратура як орган державної влади та як орган в системі правосуддя. Слід звернути увагу на те, що п. 7 ч. 1 ст. 3 Закону України



«Про прокуратуру» закріплено принцип недопустимості незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої і судової влади.

У конституційно-правовій літературі прокуратура розглядається як інститут державної влади. Слід звернути увагу на те, що поняття «орган держави» та «орган державної влади» не є тотожними, хоча і здійснюють єдину державну владу. Класична тріада гілок влади не охоплює вичерпно всі види державних органів, адже, як зазначається в юридичній літературі, доктрина поділу влади ґрунтується на деяких узагальнених, найтипівіших функціях державної влади, а реальна система органів держави зумовлюється не тільки цим фактором, а ще й іншим – змістом конкретних функцій та компетенції, що впливають із життєвих потреб організації державного та суспільного життя країни [4, с. 12]. У Конституції України переважно вживається термін «орган державної влади», а законодавство оперує термінами «орган держави», «державний орган», які застосовуються також у практичному аспекті. У п. 1 ч. 1 ст. 9 Закону України «Про прокуратуру» зазначається: «Генеральний прокурор представляє прокуратуру у зносинах з *органами державної влади, іншими державними органами* (виділено мною – *О. Т.*), органами місцевого самоврядування, особами, підприємствами, установами та організаціями, а також прокуратурами інших держав та міжнародними організаціями» [5]. Тобто законодавець синхронно використовує в нормативних актах два терміни – «державний орган» та «орган державної влади». Це породжує термінологічну нечіткість та неоднакове розуміння цих правових категорій. На думку В.М. Шаповала, у сучасній практиці державного будівництва у жодному з основних законів, прийнятих в інших країнах, ніж так звані соціалістичні і пострадянські, термін «орган державної влади» не вживається. Для відповідної мети існує термін «державний орган» («орган держави»), хоча в конституційній практиці взагалі уникають будь-якої термінології узагальненого характеру, пов'язаної із визначенням державного механізму та його складників [6, с. 29].

Л.Р. Наливайко, досліджуючи проблему державного ладу України, на основі синтезу результатів наукових праць та власних висновків щодо теорії державного органу виділив такі ознаки органу держави: структурна відокремленість, внутрішня організованість, юридична оформленість, наявність державно-владних повноважень, наявність правових, матеріально-фінансових засобів, спрямованість на реалізацію завдань і функцій держави, використання правових та організаційних форм і методів діяльності [7, с. 481]. Ці ознаки, на нашу думку, мають істотний характер та повинні використовуватися у процесі дослідження конституційно-правового статусу прокуратури.

Так, структурна відокремленість прокуратури полягає у її відносній самостійності у єдиній системі органів державної влади. Прокуратура відповідно до ст. 1 Закону України «Про прокуратуру» здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави [5].

Внутрішня організованість як ознака прокуратури відображається в тому, що органи прокуратури є єдиною системою, в основі якої лежить певна сфера діяльності, єдина мета та спільність завдань. Для осіб, які формують внутрішню структуру прокуратури, та для практичної діяльності держави важливими є професійні якості осіб. Для цього п'ятим розділом Закону України «Про прокуратуру» визначено вимоги та порядок добору і призначення кандидатів на посаду прокурора.

Юридична оформленість прокуратури полягає в тому, що порядок її формування та діяльність визначені нормами Конституції України та Закону України «Про прокуратуру». У своїй діяльності органи прокуратури зобов'язані керуватися принципом ч. 2 ст. 19 Конституції України: «Дозволено лише те, що прямо передбачено законом».

Наявність державно-владних повноважень є найважливішою ознакою державного органу. Ці повноваження відображаються в компетенції прокуратури. Закон України «Про прокуратуру» визначає їх як повноваження прокурора з виконання покладених на нього функцій.

Наявність правових, матеріально-фінансових засобів у прокуратури забезпечує виконання нею завдань та функцій держави.



Спрямованість на реалізацію завдань і функцій держави є ознакою органів прокуратури як державних органів. Конституція України у ст. 131¹ визначає такі функції: підтримання публічного обвинувачення в суді; організація 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; представництво інтересів держави в суді у випадках і в порядку, що визначені законом [1]. Однак ч. 1 ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» [5] визначаються чотири функції: підтримання державного обвинувачення в суді; представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених цим Законом; нагляд за дотриманням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляд за дотриманням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також під час застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. На нашу думку, оскільки норми Конституції є нормами прямої дії, а на всій території України забезпечується верховенство Конституції, положення Закону України «Про прокуратуру» повинні бути узгоджені з нормами Конституції України в частині переліку функцій та усунення термінологічної невизначеності щодо понять «публічне обвинувачення» та «державне обвинувачення».

Наступною ознакою є використання органами прокуратури правових та організаційних форм і методів діяльності. З прийняттям Закону України «Про прокуратуру» істотно зменшились важелі впливу прокурора (з трьох так званих актів реагування залишається один – подання, а прокурорський протест і припис були виключені). Це забезпечить змагальний судовий порядок між прокурором та суб'єктами підприємницької діяльності, адже припинення підприємницької діяльності за ініціативою прокурора може бути здійснене тільки за рішенням суду, а не за вимогою прокурора.

Висновки. Законодавство не містить визначення поняття «конституційно-правовий статус прокуратури», однак аналіз Конституції України та Закону України «Про прокуратуру» дозволяє сформулювати зміст такого визначення.

Конституційно-правовий статус прокуратури – це сукупність конституційно визначених принципів організації та діяльності прокуратури, обсягу компетенції, мети, завдань та функцій її діяльності, а також особливостей взаємодії з іншими суб'єктами права та місця цього органу в системі органів державної влади.

На нашу думку, подальші дослідження повинні стосуватися визначення характерних рис конституційно-правового статусу прокуратури: обов'язкового закріплення статусу конституційно-правовими нормами; прийняття спеціального міжгалузевого закону, який безпосередньо регламентує діяльність прокуратури; прямого віднесення до органів, наближених до судової влади, унікальності її функцій.

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141 (зі змінами та доповненнями від 30.09.2016 р.).
2. Задорожня Г.В. Конституційно-правовий статус глави держави в Україні та зарубіжних країнах: порівняльний аналіз: монографія. К.: Алерта, 2016. 552 с.
3. Теория государства и права: учеб. / под ред. Г.Н. Манова. М.: БЕК, 1996. 336 с.
4. Нижник Н.Р., Дубенко С.Д., Плахотнюк Н.Г. Органи державної влади в Україні: структура, функції та перспективи розвитку: навч. посіб. / за заг. ред. Н.Р. Нижник. К.: ЗАТ «НІЧЛАВА», 2003. 288 с.
5. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради. 2015. № 2–3. Ст.12.
6. Шаповал В. Феномен державного органу (органу держави) або органу державної влади: теоретико-правовий і конституційний аспекти. Право України. 2003. № 8. С. 25–29.
7. Наливайко Л.Р. Державний лад України: теоретико-правова модель: монографія. Х.: Право, 2009. 600 с.

