

В. В. СУХОНОС. ПОНЯТТЯ І СУТНІСТЬ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

Визначаються поняття та структура правового статусу прокуратури України. Характеризуються рівні нормативного закріплення правового статусу прокуратури. Визначається різниця між правовим статусом прокуратури та правовим статусом органів прокуратури.

Ключові слова: прокуратура, правовий статус.

Определяются понятие и структура правового статуса прокуратуры Украины. Характеризуются уровни нормативного закрепления правового статуса прокуратуры. Устанавливается соотношение между правовым статусом прокуратуры и правовым статусом органов прокуратуры.

Ключевые слова: прокуратура, правовой статус.

A concept and structure of legal status of office of public prosecutor of Ukraine is determined in the article. The levels of the normative fixing of legal status of office of public prosecutor are characterized. A difference is determined between legal status of office of public prosecutor and legal status of organs of office of public prosecutor.

Key words: office of the public prosecution, legal status.

В юридичній літературі, присвяченій як загальнотеоретичним, так і галузевим проблемам, питання про зміст поняття «правовий статус» залишається одним із найбільш актуальних та спірних. У цьому відношенні привертає увагу теза Н. Богданової про те, що будь-яка загальноправова категорія, якою, на нашу думку, є і категорія правового статусу, виконує дві основні функції: по-перше, відіграє методологічну роль, визначаючи шлях пізнання предмета юридичної науки, а по-друге, становить загальнотеоретичну основу юридичних знань, будучи теоретичним засобом наукового пізнання¹. Подібний підхід є у цілому правильний, але до певної міри неповний.

Дійсно, категорія правового статусу прокуратури, як і будь-якого іншого державного органу, може і повинна бути методологічною основою пізнання його природи, принципів організації, форм та методів діяльності, а також сприяти правильному розумінню сутності державного механізму як цілісної системи. Однак не можна зводити значення категорії правового статусу лише до теоретичних аспектів, оскільки в умовах демократичного устрою будь-який орган державної влади має діяти виключно в межах закріпленого за ним правового статусу. Саме тому точне визначення змісту правового статусу органів прокуратури є необхідною передумовою забезпечення режиму законності її діяльності.

Вищевикладене не вичерпує значення дослідження правового статусу прокуратури України в рамках зазначеної статті, оскільки удосконалення правового статусу прокуратури на рівні Конституції, законів та підзаконних актів є важливим елементом усієї системи заходів, спрямованих на підвищення ефективності діяльності вітчизняної прокуратури та удосконалення її організаційно-правової структури. Тому виникає актуальна потреба у розробці наукової концепції правового статусу прокуратури України, який, з одного боку, був би адекватний існуючому рівню розвитку суспільства, державного ладу та правової системи, а з іншо-

© СУХОНОС Віктор Володимирович – доктор юридичних наук, доцент, декан юридичного факультету ДВНЗ «Українська академія банківської справи НБУ»

го – визначав би основні напрямки трансформації інституту прокуратури з метою зміцнення законності, розбудови правової держави та громадянського суспільства. Досягнення поставленого завдання можливе лише за умови повного і точного розкриття змісту поняття «правовий статус органів прокуратури України».

Різні автори, розглядаючи зміст поняття «правовий статус», визначають його або як сукупність прав та обов'язків фізичних чи юридичних осіб², або як систему закріплених у нормативно-правових актах і гарантованих державою прав, свобод, обов'язків та відповідальності індивіда³, або ж як нормативно закріплене становище суб'єкта у суспільстві⁴. Якщо уважно проаналізувати ці та інші подібні визначення правового статусу, можна зробити висновок про те, що основна дискусія триває з приводу визначення елементів правового статусу індивіда, особи чи державного органу, а також визначення того, в яких саме джерелах права закріплюється їхній правовий статус.

Російський дослідник Б.М. Габричідзе до складу юридичної конструкції правового статусу державного органу зараховує такі основні елементи: місце державного органу в загальнодержавній системі; політичну і державно-правову характеристику органу держави; основи взаємовідносин цього органу з іншими державними органами; принципи організації та діяльності державного органу; основи компетенції; види правових актів, що видаються цим державним органом⁵.

Наведений перелік елементів правового статусу державного органу можна взяти за основу, однак слід враховувати і пропозиції багатьох авторів, які до складу елементів правового статусу державних органів зараховують також порядок формування державного органу, порядок його роботи та його відповідальність⁶.

В.Г. Бессарабов та М.А. Коссаре, розглядаючи правовий статус особи або органу як особливу форму реалізації їх соціального статусу, зазначають, що він формується на основі закону, інших нормативних актів, звичаїв, моралі, релігії та громадської думки⁷. Не можна повністю погодитися з такою думкою, однак вона має й позитивні аспекти. З одного боку, включення до джерел, в яких закріплюється правовий статус, таких явищ, як звичаї, мораль, релігія, громадська думка тощо є помилковим, оскільки вони мають відношення лише до соціального, але аж ніяк не до правового статусу особи. З іншого ж боку, раціональним у цій думці є те, що правовий статус як індивідів, так і державних органів має бути більш чи менш тісно пов'язаним із пануючими у суспільстві звичаями, моральними установками тощо. На прикладі правового статусу прокуратури це можна пояснити так. У суспільстві з невисоким рівнем правосвідомості та правової культури, де самотійний захист громадянином порушеного права через звернення його до суду не став загальною практикою. Наділення прокуратури повноваженнями щодо нагляду за дотриманням прав і свобод людини необхідне, хоча як в умовах розвинутого громадянського суспільства ці повноваження скоріше за все будуть незатребуваними. Саме тому будь-які заходи, спрямовані на удосконалення правового статусу органів прокуратури, мають бути адекватними рівню розвитку суспільства в цілому, його правової культури, моралі, звичаїв тощо.

Більшість авторів справедливо зазначають, що правовий статус органів державної влади закріплюється нормами права на різних рівнях – в Конституції, законах, підзаконних актах. На цій підставі найчастіше окремо виділяють конституційно-правовий статус того чи іншого органу державної влади⁸. На думку автора, конституційно-правовий статус будь-якого органу держави, зокрема і прокура-

тури, – це не особливий різновид правового статусу, а один, хоча й найважливіший, із його рівнів. Іншими рівнями юридичного закріплення правового статусу прокуратури України є рівень законів та підзаконних актів, у т.ч. і нормативно-правових актів прокуратури України. Саме на цих двох рівнях можна розглядати галузеві статуси органів прокуратури – цивільно-правовий, адміністративно-правовий, кримінально-правовий тощо⁹.

Аналізуючи думки різних науковців про сутність правового статусу як юридичної категорії, не можна не звернути увагу на те, що вони стосуються суб'єктів державної влади – окремих державних органів. На наш погляд, з методологічних позицій це надто вузьке трактування. Звичайно, є такі державні органи, які не належать до певної системи органів, наприклад, Верховна Рада України, Конституційний Суд України, Уповноважений Верховної Ради з прав людини та ін. Однак, якщо державний орган належить до певної системи, то слід розрізнити правовий статус цієї системи і правовий статус цього органу.

Найкраще це можна проілюструвати на прикладі прокуратури України, в якій у повному обсязі правами й обов'язками наділені лише Генеральний прокурор України і Генеральна прокуратура України. Наявність певних повноважень у прокуратури як системи не означає, що такими повноваженнями наділені окремі органи прокуратури. Наприклад, нагляд за додержанням законів про оперативно-розшукову діяльність здійснюють лише спеціально уповноважені працівники прокуратури, при цьому інші працівники повністю позбавлені цих повноважень.

Отже, правовий статус прокуратури є більш широким поняттям, аніж правовий статус її органів. Як і в будь-якій іншій централізованій системі він визначається не лише в законодавчому порядку, але й управлінськими актами керівників органів прокуратури.

З урахуванням особливостей прокурорської системи слід визначити такі елементи її правового статусу: місце прокуратури в системі поділу влади, державному механізмі та його складовій частині – державному апараті; взаємозв'язки і взаємовідносини прокуратури з іншими владними структурами; завдання прокуратури; принципи організації і діяльності прокуратури; функції прокуратури; компетенція (сукупність повноважень) прокуратури (права і обов'язки прокурорів); правове становище посадових осіб прокуратури, порядок їх призначення і звільнення; систему правових і соціальних гарантій прокурорської діяльності.

У зв'язку з цим не можна не звернути увагу на те, що у прийнятому у першому читанні проекті Закону України «Про прокуратуру» (ст. 1, автори народні депутати Верховної Ради України В. Швець, Ю. Прокопчук, В. Сівкович та ін.) прокуратуру України абсолютно безпідставно назвали органом державної влади, хоча насправді вона являє собою систему органів.

Враховуючи це, удосконалення правового статусу прокуратури України повинне містити декілька аспектів. По-перше, необхідно визначити, які елементи правового статусу прокуратури України слід закріпити в Конституції України: одні – на рівні Закону України «Про прокуратуру», процесуальних кодексів та інших законів, інші – на рівні підзаконних актів, зокрема й актів Генеральної прокуратури України. По-друге з метою удосконалення діяльності вітчизняної прокуратури, слід визначити, які саме зміни мають бути внесені до зазначених нормативно-правових актів.

Напередодні очікуваних істотних змін до Конституції України або прийняття її у новій редакції доцільно визначити питання, які необхідно закріпити безпосе-

редньо в Основному Законі, і в поточному законодавстві, передусім у Законі України «Про прокуратуру». При цьому потрібно дотримуватися певної послідовності в законодавчому регулюванні організації і діяльності прокуратури.

Найважливішим питанням, яке слід вирішити при формуванні відповідної норми (норм) Конституції, є належність прокуратури до певної гілки державної влади або збереження її нинішнього стану.

На конституційному рівні повинен визначатися порядок призначення на посаду і звільнення з посади Генерального прокурора України, а також такі елементи правового статусу прокуратури України, як її місце в системі органів державної влади і принципи організації та діяльності. На рівні Закону «Про прокуратуру» має бути переглянута та уточнена низка положень, що визначають характер відносин прокуратури України з іншими органами державної влади та місцевого самоврядування, порядок формування та функціонування органів прокуратури різного рівня (міського, районного, обласного), а також закріплюють механізм державного та громадського контролю за діяльністю прокуратури України.

У Законі України «Про прокуратуру» доцільно безпосередньо врегулювати питання застосування заохочень і дисциплінарної відповідальності прокурорів, складання присяги працівників прокуратури, декларування їх доходів і видатків тощо.

У практичній діяльності органів прокуратури велике значення приділяється нормативним наказам Генерального прокурора України. За спрямованістю ці накази можна поділити на два види: функціональні та організаційно-управлінські. При виданні слід забезпечити стабільність цих актів, яка в минулому часто порушувалася через часті зміни керівників прокуратури України.

Вивчення змісту зазначених нормативних документів дає підстави зробити такі висновки.

Функціональні (галузеві) накази присвячені: конкретизації завдань прокуратури, визначених Законом України «Про прокуратуру» стосовно окремих функцій (напрямків діяльності) прокуратури; поділу обов'язків з здійснення нагляду і реалізації інших функцій певними органами і посадовцями; встановленню строків проведення різних перевірок, за винятком випадків, коли ці строки визначені безпосередньо у законі; встановленню порядку ведення внутрішньої службової документації (висновків, інформацій тощо) щодо реалізації окремих функцій прокуратури.

Організаційно-управлінські накази прокурорів присвячені: порядку реалізації допоміжних управлінських функцій прокуратури (робота з кадрами, розподіл обов'язків між керівниками прокуратур, інформаційне забезпечення, планування роботи, первинний облік і статистична звітність, контроль виконання, облік нормативно-правових актів та інших документів тощо); встановленню порядку ведення управлінської документації.

Отже, зазначені нормативні акти повинні прийматися відповідно до чинного законодавства і не суперечити йому. Вони можуть бути присвячені лише конкретизації порядку застосування його окремих положень.

1. Богданова Н.А. Система науки конституційного права. – М.: Юрситъ, 2001. – С. 155. 2. Шемшученко Ю.С., Пархоменко Н.М. Правовий статус // Юридична енциклопедія: [в 6 т.] / НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького; [Редкол.: Шемшученко Ю.С. (голов. ред.) та ін.]. – К.: Укр. енцикл., 1998–2004. – Т. 5: П-С – 2003. –

С. 44. **3.** Скакун О.Ф. Теория государства и права: учебник для вузов МВД Украины. Университет внутренних дел. – Х.: Консум, 2000. – С. 409. **4.** Комаров С.А., Малько А.В. Теория государства и права: [учеб.-метод. пособие]. – М.: Норма-Инфра-М, 1999. – С. 274. **5.** Габричидзе Б.Н. Конституционный статус органов советского государства. – М.: Юрид. лит., 1982. – С. 10-11. **6.** Конституционное (государственное) право зарубежных стран: В 4 т. – Т. 1-2. Часть общая: учеб. / отв. ред. Б.А. Страшун – М.: Изд-во БЕК, 2000. – С. 256-258. **7.** Бессарабов В.Г., Косаре М.А. Понятие правового статуса адвоката // Право и политика. – 2005. – № 11. – С. 16. **8.** Березка С.В. Конституционно-правовой статус главы государства в России и в Украине: Сравнительно-правовой аспект: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2003. – С. 44. **9.** Охотин Д.Н. К вопросу о понятии и содержании правового статуса прокуратуры административного округа Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.law-n-life.ru/arch/102_Okhotin.doc.