

2. Соханич М. Концептуальні засади реорганізації та розвитку кримінально-виконавчої системи України / М. Соханич // Державна пенітенціарна служба України: історія, сьогодення та перспективи розвитку у світлі міжнародних пенітенціарних стандартів та Концепції державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України, затвердженої Указом Президента України від 8 листопада 2012 р. № 631 : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 28–29 березня 2013 р.). – К. : Державна пенітенціарна служба України, 2013. – С. 128–131.

3. Капустіна К. Завдання кримінально-виконавчої інспекції в Україні / К. Капустіна // Науковий вісник національної академії внутрішніх справ. – 2015. – № 1. – С. 51–61.

УДК 343

НОВОСАД Ю.О.

ПРО ДЕЯКІ ПРОБЛЕМНІ ЕЛЕМЕНТИ РЕАЛІЗАЦІЇ НА ПРАКТИЦІ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ТА ФУНКЦІЙ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

У статті визначено змістові елементи правового статусу та функцій прокуратури України та обґрунтовано її роль і місце в системі державних органів, які ведуть боротьбу зі злочинністю. Крім цього, встановлено проблемні питання та недостатньо врегульовані на правовому рівні моменти з означеної тематики, а також запропоновано науково обґрунтовані шляхи їх вирішення по суті.

Ключові слова: *проблема, елемент, реалізація, практика, статус, право, функція, прокуратура, злочинність, боротьба.*

В статье определены содержательные элементы правового статуса и функций прокуратуры Украины и обоснована их роль и место в системе государственных органов, ведущих борьбу с преступностью. Кроме этого, установлены проблемные вопросы и недостаточно урегулированные на правовом уровне моменты по этой тематике, а также предложены научно обоснованные пути их решения по существу.

Ключевые слова: *проблема, элемент, реализация, практика, статус, право, функция, прокуратура, преступность, борьба.*

In the article the substantive elements of the legal status and functions of the Prosecutor's Office of Ukraine and justified its role and place in the system of government, combating crime. In addition, the set problems and not covered by the legislative aspects of the above-mentioned issues, and proposed scientifically based their solutions on the merits.

Key words: *problem element, realization, practice, status, right, function, Prosecutor's Office, criminality, struggle.*

Вступ. Забезпечення правопорядку, дотримання прав і свобод людини є пріоритетними завданнями сучасної України на шляху інтеграції до європейського співтовариства.

Актуальність постановки цього питання у такій площині полягає у тому, що, змінивши сутність та зміст діяльності прокуратури України на законодавчому рівні, наша держава наочно зіштовхнулася з однією з найбільш небезпечних загроз сьогодення, а саме з різким збільшенням кількості вчинених злочинів, у тому числі тяжких та особливо тяжких (ч. ч. 4, 5 ст. 12 КК), а також із розбалансованістю діяльності правоохоронних органів з їх запобігання та розслідування. Так, тільки 2015 року цей ріст складав в цілому на 30 %, а в окремих випадках злочинів (крадіжки, терористичні акти та інші злочини проти основ національної безпеки; злочини у сфері надання публічних послуг та ін.) – на 50 % і більше [1]. Ще більше ці тенденції набули розмаху 2016 року [2].

Отже, існує складна практична проблема, що потребує нагального вирішення на науковому рівні, з урахуванням теоретичних розробок щодо змісту таких понять, як «правовий статус особи»; «функції державного органу», «принципи діяльності» тощо.

© НОВОСАД Ю.О. – кандидат юридичних наук, начальник управління нагляду у кримінально-му провадженні (Прокуратура Волинської області)

Саме в такому контексті сформульовано зміст об'єкта і предмета цього дослідження, а також визначено його головне завдання – довести необхідність удосконалення правового механізму боротьби зі злочинністю в Україні з урахуванням сьогоденних правових можливостей прокуратури України.

Стан дослідження. Як показало вивчення наукової та навчально-методичної літератури, питаннями підвищення ефективності діяльності прокуратури у сфері боротьби зі злочинністю досить плідно займаються науковці як прокурорського нагляду, так і криминологи. Зокрема, у цьому контексті потужне доктринальне підґрунтя створили такі науковці: В.С. Бабкова, О.М. Бандурка, Ю.В. Баулін, В.І. Борисов, М.М. Говоруха, В.М. Гусаров, Л.М. Давиденко, О.М. Джужа, В.В. Долежан, Л.С. Жиліна, І.М. Козьяков, О.Г. Колб, М.В. Косюта, Т.В. Корнякова, В.В. Кулаков, М.Й. Курочка, М.П. Курило, О.М. Литвинов, О.М. Литвак, М.І. Мичко, М.В. Руденко, Г.П. Серета, М.І. Скригонюк, Є.О. Шевченко та ін.

Разом з цим в умовах проведення правової реформи в Україні, а також суттєвого підвищення рівня злочинності в останні роки (2014–2016 рр.) [1], питання щодо підвищення рівня ефективності та місця прокуратури в системі суб'єктів боротьби зі злочинністю вивчені недостатньо, а тому потребують активізації наукових розробок у зазначеній сфері суспільних відносин, що й стало вирішальним у визначенні предмета цього дослідження.

Результати дослідження. Історико-правовий аналіз юридичної літератури [3; 4; 5; 6], документів прокурорсько-слідчої та судової практики дають змогу говорити про те, що діяльність прокуратури як органу державної влади з дня її утворення і до сьогодні спрямована на забезпечення верховенства закону, охорону і захист інтересів держави і суспільства, підтримку державного звинувачення, боротьбу зі злочинністю, укріплення правопорядку, забезпечення дотримання законодавства України. Прокурор діє від імені державного органу – прокуратури, на яку законодавством покладені представницькі функції. При цьому застосування органами прокуратури представницьких повноважень відповідає вимогам ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод про забезпечення кожному права на справедливість, захист його прав та співвідноситься у цьому контексті зі змістом запобіжної діяльності в Україні.

До того ж варто констатувати, що основна риса професії прокурора полягає у тому, що вона має безпосередньо політико-державний характер, позаяк у своїй основі вона є перш за все державною роботою. Ця робота стосується питань громадянської і державної дисципліни, законності, боротьби зі злочинністю, політичний характер цієї професії, який суттєво відрізняє її від багатьох інших, визначає державно-правовий статус прокурора.

Проте, як показали результати цього дослідження, сучасний стан законодавчого врегулювання статусу прокуратури та її функцій, включаючи запобіжну, не вирішує більшості проблем, які пов'язані з чинною конституційною реформою та зміною організації суспільства. Саме тому дослідження правового статусу прокуратури на сучасному етапі розвитку України є актуальним як із теоретичної, так і з практичної точок зору.

Слово «статус» у повсякденному побуті вживається з різними поняттями (статус міста, військовослужбовця, мови та ін.), однак поняття «статус», насамперед, категорія права [7].

Провідні вчені М.І. Матузова й А.В. Малько вважають, що правовий статус є категорією, що віддзеркалює весь спектр взаємозв'язків людини із суспільством, державою, колективом, навколишніми людьми [8, с. 269]. У цілому погоджуючись з цією позицією, потрібно зауважити, що правовий статус особи ґрунтується на конституційних принципах, які відображають конкретні підстави відносин між державою і фізичною особою, позаяк саме Конституція України встановлює відповідальність держави перед людиною за свою діяльність, утвердження і забезпечення прав і свобод людини (ст. 3) [9].

Відповідно до того, що слово «статус» у перекладі з латини означає «положення, стан когось-небудь чи чого-небудь» [9, с. 634], потрібно повністю підтримати позицію О.В. Петришина про те, що такі категорії, як «правовий статус» та «правове становище» є синонімами. Деякі вчені при цьому підкреслюють, що розмежування потрібно проводити не між правовим статусом і правовим становищем однієї і тієї самої особи, а між правовим статусом (становищем) різних осіб та організацій [10, с. 264].

Отже, правовий статус органів прокуратури залежить від того, яке місце вони займають у структурі органів державної влади кожної країни. Зокрема, Д.О. Карпенко розуміє під правовим статусом правове положення суб'єкта права, визначене законодавством [11, с. 34]. Цікавою у зв'язку з цим є позиція О.В. Зайчука та Н.М. Оніщенко, які переконані, що «найпоширенішим є визначення правового статусу як системи законодавчо встановлених і гарантованих державою прав, свобод, законних інтересів і обов'язків особи» [10, с. 78–79].

Загальновідомим в теорії права є висновок про те, що в основі правового статусу лежить фактичний соціальний статус, тобто реальне положення людини у системі суспільних відносин. Право лише закріплює це положення, вводить його в законодавчі рамки. Соціальний і правовий статуси співвідносяться як зміст і форма. У свою чергу поняття «правовий статус» і «правове положення» особистості рівнозначні. У будь-якому випадку законодавство України, а також міжнародні акти про права людини не проводять між ними яку-небудь різницю, а використовують в одному й тому самому сенсі [12, с. 124].

Таким чином, правовий статус працівників органів прокуратури – це система прав та обов'язків, які закріплені у нормативно-правових актах України, ґрунтовані на конституційних принципах та визначають реальне положення працівників органів прокуратури у системі суспільних відносин.

Відповідно, правовий статус працівника прокуратури як суб'єкта запобігання злочинам – це встановлені у кримінальному процесуальному законодавстві його правові повноваження.

При цьому варто мати на увазі той факт, що головна особливість прокуратури в Україні, а отже, і особливість її правового статусу, полягає в тому, що вона є прокуратурою змішаного (наглядово-обвинувального) типу, тобто виконує функції як нагляду за виконанням законів, так і кримінального переслідування. Проте більшість правознавців також переконана, що пріоритетною функцією прокуратури є захист прав і законних інтересів громадян [13, с. 29; 14, с. 93; 15, с. 15–16]. З огляду на це до головних завдань прокуратури часто відносять успішне поновлення прав громадян, захист майнових інтересів держави, виявлення та припинення економічних і посадових злочинів [16, с. 47–48]. Крім того, як слушно наголошується в юридичній літературі, в українських реаліях саме прокуратура часто виступає чи не єдиною інстанцією, де людина може знайти реальну, швидку і безкоштовну допомогу в захисті своїх прав [17, с. 15].

Саме тому нормативне регулювання статусу прокуратури відображає цільове призначення зазначеного інституту і спрямоване на належне здійснення ним кримінального переслідування, правозахисної та контрольно-наглядової діяльності, визначення сфери його компетенції, забезпечення належних механізмів реалізації ним своїх повноважень тощо.

Враховуючи зазначене, для правильного та логічного розуміння змісту правового статусу працівників прокуратури як суб'єктів запобігання злочинам потрібно більш детально розглянути складові їх правового статусу.

Як показало вивчення доктринальних джерел, відносно питання визначення основних складових правового статусу працівників органів прокуратури у науковій літературі немає єдності та одностайності. Зазвичай на сторінках юридичної літератури вказується, що складовими частинами правового статусу органу держави є чотири елементи: 1) цільовий блок; 2) компетенція; 3) організаційний блок елементів; 4) відповідальність [18, с. 106].

Н.В. Вітрук складовими правового статусу називає права й обов'язки особи, призначеної на цю посаду, правові принципи, що відбивають взаємовідносини між суддею, суспільством і державою, а також гарантії, що забезпечують використання ним своїх прав і виконання обов'язків [19, с. 131].

У свою чергу, О.М. Костюков до елементів правового статусу посадової особи включає правосуб'єктність, завдання, які вирішуються згідно з посадою, основні функції, права й обов'язки, гарантії, правові форми діяльності, порядок взаємовідносин за посадою, відповідальність [20, с. 21].

Д.О. Карпенко до складу правового статусу включає: 1) трудову правосуб'єктність; 2) основні права та обов'язки; 3) юридичні гарантії прав і обов'язків; 4) відповідальність у разі порушення трудових обов'язків [11, с. 34].

На нашу думку, доцільно було б до складових правового статусу працівників органів прокуратури як суб'єктів запобігання злочинам включити закріплені у національному законодавстві професійні права та обов'язки, гарантії статутних прав і обов'язків та форми й елементи юридичної відповідальності.

Такий підхід ґрунтується на тому, що соціально-правова сутність запобіжної діяльності прокуратури України відтворюється й конкретизується у змісті її функцій, які характеризують головні напрями її роботи із виконання покладених на неї завдань. Вони виступають у ролі нормативного й матеріального підґрунтя діяльності органів прокуратури [21]. Таке основоположне значення функцій пов'язане з тим, що в них певною мірою відтворюється соціальний зміст Інституту прокуратури в державі. Особливо це стосується окреслення ролі й місця функцій запобігання злочинам. В останні роки у зв'язку з вирішенням завдань реформування органів прокуратури цій проблемі приділяється значна увага в науковій літературі. Але одностайного розв'язання вона досі не знайшла [22, с. 11; 23, с. 368; 21, с. 50; 24, с. 89]. При цьому вченими висловлюються полярні точки зору: від заперечення існування такої функції до обґрунтування необхідності виокремлення її як самостійної і закріплення цього положення в Законі України «Про прокуратуру». Саме тому, враховуючи надзвичайну важливість та актуальність виваженого вирішення питання щодо змісту функцій запобігання злочинам та її співвідношення з наглядовою функцією для протидії злочинності, доцільно ретельно та виважено підійти до запропонованих у доктринальних джерелах підходів з означеної проблематики.

Термін «функція» досить багатозначний, він придатний для характеристики будь-яких динамічних структур. Це зумовлено специфікою пізнавальних завдань тих наук, у яких його використовують (математика, біологія, соціологія, юриспруденція). Однак у більшості випадків з функцією пов'язується спрямований вплив системи (структури, цілого) на певні сторони зовнішнього середовища.

У юридичній науці поняття «функція» характеризує соціальну роль держави і права. Майже віковий досвід активного використання поняття «функція права» сьогодні не дає змоги констатувати наявність єдиного погляду на цю проблему. Якщо синтезувати численні точки зору, то можна зробити

висновок, що під функцією права розуміють або соціальне призначення права, або його напрями правового впливу на суспільні відносини, або і те й інше разом.

Тому варто акцентувати увагу на недоцільності ототожнення або протиставлення напрямів правового впливу соціальному призначенню права і навпаки. Як видається, розкриваючи зміст якої-небудь функції права, потрібно постійно мати на увазі зв'язок призначення права з напрямками його впливу і навпаки – визначеність останніх призначенням права.

У науці під функцією розуміють діяльність, роль об'єкта в межах деякої системи, робота, що виконується органом, організмом; роль, значення чого-небудь. Це слово походить від латинського *function* (відправлення, діяльність) [25, с. 635].

Функції прокуратури визначені в Конституції України (розділ VII), Законі України «Про прокуратуру» та інших нормативно-правових актах. При цьому варто зазначити, що, приймаючи в жовтні 2014 р. нову редакцію Закону України «Про прокуратуру» [26], Верховна Рада України не дотрималася повною мірою вимог принципу верховенства права, що закріплений у ст. 8 Конституції України, а саме у законі дещо звужений статус прокуратури України, зокрема цей державний орган позбавлений функції так званого «загального» нагляду.

Такий підхід законодавця навряд чи можна визнати правильним, позаяк, відповідно до вимог ст. 8 Конституції України, у нашій державі визнається й діє принцип верховенства права, згідно з яким Конституція України має найвищу юридичну силу, а закони та інші нормативно-правові акти мають прийматися на основі Конституції України й повинні відповідати їй.

До того ж норми Конституції України є нормами прямої дії. Як із цього приводу вказано в п. 2 постанови Пленуму Верховного Суду України «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» від 1 листопада 1996 р. № 9, оскільки Конституція України, як зазначено в її ст. 8, має найвищу юридичну силу, а її норми є нормами прямої дії, суди під час розгляду конкретних справ мають оцінювати зміст будь-якого закону чи іншого нормативно-правового акта з точки зору його відповідності Конституції і в усіх необхідних випадках застосувати Конституцію як акт прямої дії [27, с. 196].

Як зазначає О.В. Петришин, Основний Закон, проголошуючи Україну правовою демократичною державою, виключає тавтологічне широке розуміння верховенства права, натомість орієнтує на тлумачення цього принципу у вузькому значенні – з позиції співвідношення права й закону як верховенства права над законом. Звужений, більш спеціальний підхід до розуміння принципу права дає можливість розглядати питання демократичної організації державної влади й панування права в суспільних відносинах як відносно автономні, сконцентрувати увагу правознавців на правовій проблематиці й ролі судових органів як остаточного арбітра з питань права в забезпеченні й захисті прав та свобод людини і громадянина [28, с. 19].

Висновки. Саме цей принцип побудови правових норм та їх співвідношення з нормами Конституції України й мала б урахувати Верховна Рада України, приймаючи нову редакцію Закону України «Про прокуратуру».

Список використаних джерел:

1. Кулик О.Г. Сучасна кримінальна ситуація в Україні: тенденції і прогноз [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua>.
2. Відомості про кількість і види кримінальних правопорушень, вчинених в Україні у I півріччі 2016р. прогноз [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://e.mail.ru/message/14729280120000000829/>.
3. Косюта М.В. Проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах побудови демократичної правової держави : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / М.В. Косюта ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2002. – 33 с.
4. Лобойко Л. Основні підстави і цілі реформування кримінально-процесуального законодавства України / Л. Лобойко // Право України. – 2009. – № 2. – С. 36–41.
5. Маляренко В.Т. Перебудова кримінального процесу України в контексті європейських стандартів : [моногр.] / В.Т. Маляренко. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 512 с.
6. Литвинов А.Н. Профилактика преступлений. От теории к практике : [науч.-практ. пособие] / А.Н. Литвинов, Т.С. Гавриш. – М. : ЭКМОС, 2003. – 160 с.
7. Вікіпедія. Вільна енциклопедія [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://uk.wikipedia.org/wiki>.
8. Теория государства и права : [підруч.] / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – М. : Юристь, 2000. – 771 с.
9. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
10. Теорія держави і права : [підруч.] / [О.В. Петришин, С.П. Погребняк, В.С. Смородинський та ін.] ; за ред. О.В. Петришина. – Х. : Право, 2014. – 368 с.
11. Карпенко Д.О. Основи трудового права : [навч. посіб.] / Д.О. Карпенко. – К. : А.С.К., 2003. – 656 с.

12. Карташкин В.А. Права человека в международном и внутригосударственном праве / В.А. Карташкин. – М. : Изд-во ИГиП РАН, 1995. – 134 с.
13. Литвак О.М. Держава і злочинність / О.М. Литвак ; наук. ред. М.Й. Коржанський. – К. : Атіка, 2004. – 303 с.
14. Крестовська Н.М. Теорія держави і права. Підручник. Практикум. Тести : [підручник] / Н.М. Крестовська, Л.Г. Матвеева. – К. : Юрінком Інтер, 2015. – 584 с.
15. Мірошніченко С.С. Діяльність прокуратури з попередження організованої злочинності : [моногр.] / С.С. Мірошніченко. – К. : Ін Юре, 2008. – 212 с.
16. Зубков П.П. Загальний нагляд як основа вищого державного нагляду за додержанням законів в Україні / П.П. Зубков // Питання конституційно-правового статусу прокуратури України та удосконалення її діяльності / відп. ред. П.М. Каркач. – Х. : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 1999. – С. 46–49.
17. Тертишник В. Концептуальні аспекти прокурорського нагляду / В. Тертишник // Вісник прокуратури. – 2002. – № 6(18). – С. 14–19.
18. Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции / А. Ю. Якимов // Государство и право. – 1996. – № 8. – С. 100–111.
19. Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс : [учеб. пособ.] / Н.В. Витрук. – М. : Закон и право, ЮНИТИ, 1998. – 383 с.
20. Костюков А.Н. Должностное лицо: административно-правовой статус / А.Н. Костюков // Правоведение. – 1987. – № 2. – С. 20–26.
21. Рябцев В.П. Понятия и виды функций прокуратуры // Вопросы борьбы с преступностью. Всесоюзный ин-т по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности. – Вып. 39. – М. : Юрид. лит., 1983. – С. 48–53.
22. Алексеев А. Должна ли прокуратура заниматься предупреждением преступлений? / А. Алексеев // Законность. – 2002. – № 1. – С. 9–14.
23. Бандурка О.М. Оперативно-розшукова діяльність : [підруч.] / О.М. Бандурка. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 336 с.
24. Сухонос В. Щодо концепції реформування прокуратури України / В. Сухонос, О. Звірко // Право України. – 2004. – № 1. – С. 86–90.
25. Булыко А.Н. Большой словарь иностранных слов : [35 тысяч слов] / А.Н. Булыко. – 3-е изд., испр., перераб. – М. : Мартин, 2010. – 704 с.
26. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 2–3. – Ст. 12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
27. Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 1 листопада 1991 р. № 10 // Постанови Пленуму Верховного Суду України в кримінальних справах / упоряд. В.В. Рожнова, А.С. Сизоненко, Л.Д. Удалова. – К. : ПАЛИВОДА А. В., 2011. – С. 136–141.
28. Петришин О.В. Верховенство права в системі дії права / О.В. Петришин // Проблеми законності : респ. міжвідом. наук. зб. / відп. ред. В.Я. Тацій. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2009. – Вип. 100. – С. 18–30.