

**ПОНЯТТЯ ТА ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВИХ ЗАСАД ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ ЯК СУБ'ЄКТІВ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ**

**THE CONCEPT AND GENERAL CHARACTERISTICS OF THE LEGAL BASIS OF THE ACTIVITIES OF THE PROSECUTOR'S OFFICE AS A SUBJECT OF THE SECURITY AND DEFENSE SECTOR**

Метою статті є визначення сутності, значення та критерії поділу правових засад діяльності органів прокуратури як суб'єктів сектору безпеки і оборони; здійснення характеристики основних з них. Акцентовано увагу на важливості виокремлення та здійснення характеристики правових засад діяльності органів прокуратури. Наголошено, що від того, наскільки повно й якісно визначено правові засади функціонування сектору безпеки і оборони, а також його окремих суб'єктів, зокрема прокуратури України, напряду залежить ефективність здійснення як у цілому захисту національних інтересів від потенціальних і реальних загроз, так і реалізації окремих напрямів їх діяльності. З'ясовано, що аналіз правових засад діяльності прокуратури як суб'єкта сектору безпеки і оборони має одне з вирішальних значень у контексті дослідження системи таких суб'єктів у цілому та визначення місця даного органу в ній. Встановлено, що правові засади діяльності органів прокуратури як суб'єктів сектору безпеки і оборони представлені сукупністю нормативно-правових актів, положення яких регламентують діяльність органів прокуратури як суб'єктів сектору безпеки і оборони. Обрано критерій поділу правових засад діяльності органів прокуратури як суб'єктів сектору безпеки і оборони, з урахуванням якого слід розглядати увесь масив вказаних нормативно-правових актів, що регламентують діяльність органів прокуратури. Здійснено аналіз нормативно-правових актів, які визначають правові засади діяльності органів прокуратури як суб'єктів сектору безпеки і оборони, від акта, що має найбільшу юридичну силу, до актів, наділених найменшою. Особливе місце в системі нормативно-правового регулювання посідають підзаконні нормативно-правові акти, що визначають правові засади діяльності органів прокуратури як суб'єктів сектору безпеки і оборони. Виокремлено й охарактеризовано наступні групи нормативно-правових актів, що всукупності становлять правові засади діяльності органів прокуратури як суб'єктів сектору безпеки і оборони: Конституція України, міжнародні договори України, закони України, в тому числі кодифіковане законодавство, підзаконні нормативно-правові акти.

**Ключові слова:** органи прокуратури, сектор безпеки і оборони, правові засади, нормативно-правові акти, Конституція України, міжнародні договори України, законодавчі нормативно-правові акти, підзаконні нормативно-правові акти.

The purpose of the article is to determine the essence, meaning and criteria for dividing the legal basis of the activities of the prosecutor's office as subjects of the security and defense sector; carrying out the characteristics of the main ones. Attention has been focused on the importance of distinguishing and characterizing the legal basis of the activities of the prosecutor's office. It has been emphasized that the effectiveness of the overall protection of national interests from potential and real threats, as well as the implementation of individual areas of their activity. It has been found that the analysis of the legal basis of the activity of the prosecutor's office as a subject of the security and defense sector has one of the decisive values in the context of the study of the system of such subjects as a whole and the determination of the place of this body

in it. It has been established that the legal basis of the activity of the prosecutor's office as subjects of the security and defense sector is represented by a set of normative legal acts, the provisions of which regulate the activity of the prosecutor's office as subjects of the security and defense sector. The criterion for dividing the legal bases of the activity of the prosecutor's office as subjects of the security and defense sector has been chosen, taking into account the entire array of the specified legal acts regulating the activity of the prosecutor's office. An analysis of normative legal acts has been carried out, which determine the legal basis of the activities of the prosecutor's office as subjects of the security and defense sector, from the act with the greatest legal force to the acts endowed with the least. A special place in the system of normative and legal regulation is occupied by sub-legal normative and legal acts that determine the legal basis of the activities of the prosecutor's office as subjects of the security and defense sector. The following groups of normative legal acts, which collectively constitute the legal basis for the activities of the prosecutor's office as subjects of the security and defense sector, have been singled out and characterized: the Constitution of Ukraine, international treaties of Ukraine, laws of Ukraine, including codified legislation, subordinate normative legal acts.

**Key words:** *prosecutor's office, security and defense sector, legal principles, normative legal acts, Constitution of Ukraine, international treaties of Ukraine, legislative normative legal acts, subordinate normative legal acts.*

**Постановка проблеми.** Будь-які суспільні відносини підпадають під регламентацію значної кількості нормативно-правових актів, що в сукупності визначають правові засади їх функціонування. І якщо діяльність пересічних громадян, недержавних підприємств, установ, організацій підпадає під загальнодозвільний тип правового регулювання, який передбачає правило: «дозволено все, окрім того, що прямо заборонено законом», то здійснення державної влади відбувається в межах спеціально-дозвільного режиму: «дозволено тільки те, що прямо передбачено законом» [1, с. 190]. А тому від того, наскільки повно й якісно визначено правові засади функціонування сектору безпеки і оборони, а також його окремих суб'єктів, зокрема прокуратури України, напряму залежить ефективність здійснення як у цілому захисту національних інтересів від потенціальних і реальних загроз, так і реалізації окремих напрямів їх діяльності. Аналіз правових засад діяльності прокуратури як суб'єкта сектору безпеки і оборони має одне з вирішальних значень у контексті дослідження системи таких суб'єктів у цілому та визначення місця даного органу в ній.

**Аналіз публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Сутність сектору безпеки і оборони, система його суб'єктів, їх правовий статус і механізм реалізації ними своїх повноважень неодноразово висвітлювали в наукових напрацюваннях такі вчені, як О.М. Бандурка, К.В. Бондаренко, В.К. Городенко, О.В. Джафарова, О.Ю. Дрозд, О.М. Кальчук, О.М. Кобиланський, Т.Є. Колеснік, А.Г. Мосейко, С.П. Пономарьов, В.Б. Пчелін, В.Л. Синчук, Г.П. Ситник, Н.А. Сімонян, В.В. Сокурченко, М.М. Стефанчук, В.П. Тютюнник, В.В. Циганов, С.О. Шатрава, О.М. Шевчук й інші. Проте, незважаючи на неоспорювану теоретичну та праксеологічну цінність названих здобутків, чимало питань залишилось малодослідженими чи недослідженими взагалі. Зокрема, залишилося поза увагою питання про характеристику органів прокуратури як суб'єктів сектору безпеки і оборони, в тому числі правових засад їх діяльності в цій сфері суспільного життя.

**Метою статті** є визначення сутності, значення та критерії поділу правових засад діяльності органів прокуратури як суб'єктів сектору безпеки і оборони; здійснення характеристики основних з них.

**Виклад основного матеріалу.** По-перше, аналіз правових засад діяльності органів прокуратури дозволить комплексно дослідити систему нормативно-правового регулювання суспільних відносин, що виникають і знаходять свій розвиток у сфері функціонування сектору безпеки і оборони. Це надасть змогу встановити найважливіші нормативно-правові акти, які визначають правові засади діяльності прокуратури як суб'єкта сектору безпеки і оборони. Унаслідок чого, по-друге, стане можливим визначити прогалини нормативно-правової регламентації функціонування даної сфери суспільних відносин, недоліки законодавчого закріплення діяльності прокуратури як суб'єкта сектору безпеки і оборони. При цьому слід зазначити, що вчені-правознавці, використовуючи категорію «правові засади» у відповідних дослідженнях, можуть позначати нею різні за своєю суттю явища. Зокрема, з позиції В.Б. Пчеліна, існує як мінімум два підходи до розуміння сутності категорії «правові засади». Відповідно до більш широкого підходу до її розу-

міння, до її змісту включається як основи нормативно-правового регулювання відповідної сфери суспільних відносин, так й інші їх структурні елементи – систему суб'єктів, основи їх правового статусу, тощо. У другому випадку, наголошує вчений, йдеться про вузьке розуміння правових засад як виключно нормативних основ функціонування певної сфери суспільних відносин. При цьому останній з названих вище підходів до розуміння сутності категорії «правові засади» є найбільш поширеним у правовій науці [2, с. 108]. Такий підхід використовується й у представленому науковому дослідженні. Тобто мова йде про сукупність нормативно-правових актів, положення яких регламентують діяльність органів прокуратури як суб'єктів сектору безпеки і оборони.

Досліджуючи правові засади діяльності органів прокуратури як суб'єктів сектору безпеки і оборони, слід відмітити той факт, що на сьогодні існує доволі значна кількість нормативно-правових актів, у приписах яких такі засади знайшли свою об'єктивізацію. При цьому деякі з таких нормативно-правових актів будуть визначити загальні засади функціонування органів прокуратури, а решта здійснювати регламентацію лише окремих напрямів їх діяльності як суб'єктів сектору безпеки і оборони. Саме тому необхідним є обрання певного критерію, з урахуванням якого слід розглядати увесь масив вказаних нормативно-правових актів. У такому разі справедливою виглядає позиція відносно того, що, враховуючи дію принципу законності, який знаходить свій прояв у межах будь-яких легітимних суспільних відносин, нормативно-правові акти, що визначають правові засади їх функціонування необхідно розглядати з урахуванням юридичної сили окремого з них [3, с. 54]. Ось чому нормативно-правові акти, які визначають правові засади діяльності органів прокуратури як суб'єктів сектору безпеки і оборони, будуть проаналізовані нами від акта, що має найбільшу юридичну силу, до актів, наділених найменшою.

Найвищу юридичну силу має Конституція України від 28 червня 1996 року, про що власне й вказано в ч. 1 ст. 8 Основного Закону України [4]. І хоча Основний Закон України не містить безпосередніх згадок про правовий статус органів прокуратури як суб'єктів сектору безпеки і оборони, його положення закріплюють найважливіші правові засади їх. Зокрема, мова може йти про закріплення на рівні даного нормативно-правового акта завдань органів прокуратури, що вже є свідченням їх особливого місця в системі інших правоохоронних органів нашої держави. Також мова може йти й про об'єктивізацію в положеннях Конституції України загальноправових принципів, на основі яких побудовано діяльність будь-якого державного органу. Такі принципи будуть проаналізовані нами нижче. Не можна не відмітити й той факт, що Конституція України, як акт найвищої юридичної сили, є основою для прийняття всіх інших нормативно-правових актів, що визначають правові засади діяльності органів прокуратури як суб'єктів сектору безпеки і оборони.

Дещо схоже за Основний Закон України значення, в контексті досліджуваного питання, буде набувати наступна група нормативно-правових актів, на рівні яких закріплено правові засади діяльності органів прокуратури як суб'єктів сектору безпеки і оборони. У даному випадку мова йде про міжнародні договори України, під якими відповідно до ст. 2 Закону України «Про міжнародні договори України» від 29 червня 2004 року слід розуміти укладені в письмовій формі з іноземною державою або іншим суб'єктом міжнародного права, який регулюється міжнародним правом, незалежно від того, міститься договір в одному чи декількох пов'язаних між собою документах, і незалежно від його конкретного найменування (договір, угода, конвенція, пакт, протокол тощо) [5].

Зокрема, мова може йти про нормативне закріплення життєво важливих інтересів людини, суспільства та держави в цілому, що знайшло свою об'єктивізацію в наступних міжнародних договорах України: Загальна декларація з прав людини від 10 грудня 1984 року; Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року; Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 року; Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права від 16 грудня 1966 року; тощо. При цьому слід відмітити й низку міжнародних договорів України, які регламентують діяльність будь-якого суб'єкта сектору безпеки і оборони, в тому числі прокуратури, наприклад: Європейську конвенцію про боротьбу з тероризмом від 27 січня 2002 року; Конвенцію Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, та про фінансування тероризму від 16 травня 2005 року; Європейську конвенцію про незастосування строків давності до злочинів проти людяності та воєнних злочинів від 25 січня 1974 року; Конвенцію проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання від 10 грудня 1984 року; Міжнародну конвенцію про боротьбу з вербуванням, використанням, фінансуванням і навчанням найманців від 4 грудня 1989 року; Міжнародну конвенцію про боротьбу з бомбовим тероризмом від 15 грудня 1997 року; Міжнародну конвенцію про боротьбу з фінансуванням тероризму від 9 грудня 1999 року; Конвенцію Ради Європи про запобігання тероризму від 16 травня

2006 року; Міжнародну конвенцію про боротьбу з актами ядерного тероризму від 14 вересня 2005 року; тощо.

Наступну групу нормативно-правових актів, які визначають правові засади діяльності органів прокуратури як суб'єктів сектору безпеки і оборони, становлять закони України. Як цілком слушно наголошують окремі з науковців, у правовому регулюванні значна роль належить законам – прийнятим в особливому порядку нормативно-правовим актам з основних питань життя держави, що безпосередньо відображають загальнодержавну волю й мають вищу (після Конституції України) юридичну силу. При цьому відмічається той факт, що значення законів у ході становлення правової держави постійно зростає, оскільки верховенство закону є невід'ємною ознакою демократичної правової держави [6, с. 104; 7, с. 232].

Так, говорячи про правові засади діяльності прокуратури як суб'єкта сектору безпеки і оборони, що визначені в положеннях відповідних законів, у першу чергу, мову слід вести про Закон України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року, положення якого визначають та розмежовують повноваження державних органів у сферах національної безпеки і оборони, створюють основу для інтеграції політики та процедур органів державної влади, інших державних органів, функції яких стосуються національної безпеки і оборони, сил безпеки і сил оборони, визначають систему командування, контролю та координації операцій сил безпеки і сил оборони, запроваджують всеосяжний підхід до планування в сферах національної безпеки і оборони, забезпечуючи у такий спосіб демократичний цивільний контроль над органами та формуваннями сектору безпеки і оборони [8]. Окрім цього, слід вказати на Закон України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року, який визначає правові засади організації та діяльності прокуратури України, статус прокурорів, порядок здійснення прокурорського самоврядування, а також систему прокуратури України [9]. Разом із тим слід відмітити, що обидва з названих вище ключових нормативно-правових актів не вказують на органи прокуратури як на одного з суб'єктів сектору безпеки і оборони, що, як ми наголошували раніше, потребує відповідних законодавчих редагувань. При цьому як свідчить порівняльний аналіз положень вказаних нормативно-правових актів із положеннями актів, які будуть розглянуті нижче, прокуратура виконує значну кількість завдань і функцій, спрямованих на охорону й захист національних інтересів України від потенційних та реальних загроз.

Так, цілою низкою законів України визначено правові засади діяльності прокуратури як суб'єкта сектору безпеки і оборони за найрізноманітнішими напрямками. В якості прикладу таких законів слід назвати наступні: Закон України «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)» від 23 вересня 2021 року; Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 6 грудня 2019 року; Закон України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» від 5 червня 2012 року; Закон України «Про протидію торгівлі людьми» від 20 вересня 2011 року; Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року; Закон України «Про захист суспільної моралі» від 20 листопада 2003 року; Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19 червня 2003 року; Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18 лютого 1992 року тощо.

Розглядаючи дану групу нормативно-правових актів, положення яких визначають правові засади діяльності органів прокуратури як суб'єктів сектору безпеки і оборони, не можна оминати увагою кодифіковане законодавство. Як цілком слушно зауважують із цього приводу, значення кодифікації у впорядкуванні законодавства важко недооцінити. При цьому окремі з дослідників небезпідставно вважають, що кодифікація є найбільш удосконаленою формою систематизації законодавства. Правовою метою кодифікації є впорядкування нормативної основи права, забезпечення найбільш доцільного процесу реалізації права [10, с. 63]. Так, відповідно до ст. 7 Кодексу України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року прокурор здійснює нагляд за додержанням законів при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення шляхом реалізації повноважень щодо нагляду за додержанням законів при застосуванні заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян [11]. Згідно з приписами ст. 96-1 Кримінального кодексу України від 5 квітня 2001 року клопотання прокурора, якщо кримінальне провадження закривається ним, є однією з підстав застосування спеціальної конфіскації [12]. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року передбачає повноваження прокурора як процесуального керівника досудовим розслідуванням [13]. У ст. 22 Кримінально-виконавчого кодексу України від 11 липня 2003 року зазначено, що про-

курор здійснює нагляд за додержанням законів в органах і установах виконання покарань при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян [14].

Особливе місце в системі нормативно-правового регулювання посідають підзаконні нормативно-правові акти, що визначають правові засади діяльності органів прокуратури як суб'єктів сектору безпеки і оборони. Проте їх детальна характеристика буде висвітлена нами в окремому науковому дослідженні.

**Висновки.** Отже, правові засади діяльності органів прокуратури представлені сукупністю нормативно-правових актів, положення яких регламентують діяльність органів прокуратури як суб'єктів сектору безпеки і оборони. Як свідчить проведений вище аналіз, у приписах Конституції України та міжнародних договорів України закріплено основоположні правові засади діяльності органів прокуратури як суб'єктів сектору безпеки і оборони, зокрема: визначено основи правового статусу даного правоохоронного органу; регламентовано основні завдання; визначено основні напрями її діяльності. Більш детально вказані аспекти нормативно-правової регламентації діяльності органів прокуратури як суб'єктів сектору безпеки і оборони наведено в приписах відповідних законів України, в тому числі актах кодифікованого законодавства. Порівняльний аналіз наведених вище нормативно-правових актів свідчить про те, що в положеннях тих актів, які визначають основи правового статусу прокуратури (Конституція України, Закону України «Про прокуратуру»), а також визначають правові засади функціонування сектору безпеки і оборони (Закону України «Про національну безпеку України»), на органи прокуратури як суб'єктів сектору безпеки і оборони не вказується. Проте у приписах спеціальних законах України, які визначають правові засади реалізації окремих напрямів діяльності суб'єктів сектору безпеки і оборони, в тому числі органів прокуратури, наявні приписи щодо їх функціонального призначення в якості таких суб'єктів. Таке положення справ потребує свого негайного виправлення шляхом внесення законодавчих змін, в першу чергу, до Закону України «Про національну безпеку» та Закону України «Про прокуратуру». На підзаконному нормативно-правовому рівні в оперативний спосіб визначаються повноваження відповідних структурних підрозділів прокуратури, корегуються їх завдання та функції, деталізуються певні напрями діяльності органів прокуратури як суб'єктів сектору безпеки і оборони.

#### Список використаних джерел:

1. Скакун О.Ф. Теорія права і держави: Підручник. 2-ге видання. Київ : Алерта; КНТ; ЦУП, 2010. 520 с.
2. Пчелін В.Б. Сутність нормативно-правового регулювання організації адміністративного судочинства України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Вип. 6. Т. 2. С. 106–109.
3. Пчелін В.Б. Організація адміністративного судочинства України: правові засади : дис. ... доктора юрид. наук: спец. 12.00.07. Харків, 2017. 485 с.
4. Конституція України: закон України від 28.06.1996 № 254к/96 ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
5. Про міжнародні договори України: закон України від 29.06.2004 № 1906-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 50. Ст. 540.
6. Панова І.В. Контрольна діяльність обласних державних адміністрацій у сфері фінансів та бюджету: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Харків, 2004. 190 с.
7. Кікінчук В.Ю. Рівні правового регулювання проходження служби в органах внутрішніх справ. *Вісник ХНУВС*. 2012. № 4 (59). Ч.2. С. 228–234.
8. Про національну безпеку України: закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241.
9. Про прокуратуру: закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 2-3. Ст. 12.
10. Рогач О.Я. Кодифікаційні акти в системі законодавства України: дис. ... кандидата юрид. наук: спец. 12.00.01. Ужгород, 2003. 209 с.
11. Кодекс України про адміністративні правопорушення: закон України від 07.12.1984 № 8073-X. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. № 51. Ст. 1122.
12. Кримінальний кодекс України: закон України від 05.04.2001 № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25-26. Ст. 131.
13. Кримінальний процесуальний кодекс України: закон України від 13.04.2012 № 4651-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 9-10, № 11-12, № 13. Ст. 88.
14. Кримінально-виконавчий кодекс України: закон України від 11.07.2003 № 1129-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 3-4. Ст. 21.