

МЕТА ТА ПРИНЦИПИ ЯК ЕЛЕМЕНТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ ЯК ПРАВООХОРОННОГО ОРГАНУ

PURPOSE AND PRINCIPLES AS ELEMENTS OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF THE OFFICE OF THE PROSECUTORY AS A LEGAL ORGANIZATION

Єднак В.М.,

кандидат юридичних наук,

здобувач наукового ступеня доктора юридичних наук

кафедри загальноправових дисциплін

Харківського національного університету внутрішніх справ

У статті, на основі аналізу наукових поглядів та норм чинного законодавства України, досліджено сутнісний зміст мети і принципів діяльності прокуратури як правоохоронного органу. Обґрунтовано, що мета та принципи характеризують суспільне призначення, місію прокуратури, а також ті пріоритети, вимоги з неухильним дотриманням яких організовано систему органів прокуратури та відбувається їх функціонування як ланки системи правоохоронних органів України.

Ключові слова: мета, принципи, адміністративно-правовий статус, органи прокуратури, правоохоронні органи.

В статье на основе анализа научных взглядов и норм действующего законодательства Украины, исследовано сущностное содержание цели и принципов деятельности прокуратуры как правоохранительного органа. Обосновано, что цель и принципы характеризуют общественное назначение, миссию прокуратуры, а также те приоритеты, требования по неукоснительному соблюдению которых организована система органов прокуратуры и происходит их функционирование как звена системы правоохранительных органов Украины.

Ключевые слова: цель, принципы, административно-правовой статус, органы прокуратуры, правоохранительные органы.

In the article, on the basis of the analysis of scientific views and norms of the current legislation of Ukraine, the essence of the purpose and principles of the activity of the prosecutor's office as a law-enforcement body is researched. It is substantiated that the purpose and the principles characterize the public purpose, the mission of the prosecutor's office, as well as those priorities, requirements with strict observance of which the system of organs of the public prosecutor is organized and their functioning acts as links of the system of law enforcement agencies of Ukraine.

Key words: purpose, principles, administrative-legal status, prosecutor's offices, law enforcement bodies.

Постановка проблеми. Згідно Конституції України найвищою соціальною цінністю в нашій державі є людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека [1]. Забезпеченню даних цінностей підпорядковано діяльність складного, розгалуженого механізму, однією із надзвичайно важливих ланок якого є правоохоронні органи, які опікуються питаннями ствердження верховенства права і законності, підтримки публічного порядку і безпеки, протидії злочинності та іншим проявам протиправної поведінки. У системі правоохоронних органів окреме та особливе місце належить органам прокуратури, адміністративно-правовий статус якої протягом багатьох років був предметом активних наукових та політичних дискусій. Більшість юристів, як теоретиків, так і практиків сходилися у тому, що даний орган у тому вигляді, у якому він існував тривалий час після проголошення незалежності України, був пережитком радянської командно-адміністративної системи. У 2014 році, зокрема завдяки активізації в Україні євроінтеграційних процесів та тиску міжнародної спільноти, яка неодноразово акцентувала увагу на тому, що в нашій державі прокуратура займається виконанням завдань і функцій, що не властиві даному інституту у західних демократичних країнах, нарешті був прийнятий новий Закон України «Про прокуратуру», покликаний змінити підхід до визна-

чення місця та ролі органів прокуратури у правоохоронній системі держави. Однак, зміна організаційно-правових засад діяльності органів прокуратури в Україні хоча й відбулася у відповідності до європейських норм і стандартів, про що свідчать висновки Венеціанської комісії [2], втім серед юристів не припиняються дискусії щодо необхідності, вірності та доцільності певних кроків на шляху реформування зазначених органів в нашій державі.

Стан дослідження. Проблематику організації та функціонування органів прокуратури у своїх працях висвітлювали: О.М. Бандурка, А.П. Гель, Г.С. Семаков, С.П. Кондракова, В.Л. Федоренко, С.М. Кременчуцький, М.І. Мельник, М.І. Хавронюк, Ю.М. Грошев, М.В. Руденко, В. М. Гірич, В.В. Долежан, М.В. Косюта та ін.. Втім єдності серед дослідників з приводу основних аспектів діяльності органів прокуратури досі не має, що обумовлює актуальність подальшого наукового опрацювання даного інституту.

Саме тому у даній статті планується дослідити мету та принципи як елементи адміністративно-правового статусу органів прокуратури як правоохоронного органу.

Виклад основного матеріалу. Починаючи розгляд основного проблемного питання відзначимо, що мета (від лат. meta – ціль, межа; фініш, старт)

[3, с. 236]) з точки зору лексичного змісту дане слово позначає: те, що хтось намагається досягнути, здобути, до чого прямує, пункт слідування; те, чого хтось намагається досягти, до чого прагне, чого бажає; задалегідь намічене завдання, замисел [3, с. 236; 4, с. 661]. М. Надольний визначив мету усвідомлене передбачення бажаного результату діяльності, яке зумовлює пошук засобів і шляхів його досягнення. Автор підкреслює, що розрізняють суб'єктивну мету та об'єктивну мету. Перша стосується абстрактно-загальної мети (ідеал) і конкретної мети, що її треба реалізувати заради досягнення цього ідеалу. Під об'єктивною метою мається на увазі або «мета буття», або заданий тим чи тим законом (алгоритмом, правилом) стан у розвитку певної системи, що має властивість саморегуляції (формальна мета) [5, с. 371]. Мета, пише Ю. Загороднюк, – ідеальний образ майбутнього, бажаного результату людської діяльності. Вона є безпосереднім спонукальним мотивом діяльності людини, що визначає і мобілізує її волю [5, с. 706]. За І.Т. Фроловим мету являє собою кінцевий результат діяльності людини (або колективу людей), попереднє ідеальне уявлення про який і бажання його досягти зумовлюють вибір відповідних засобів і системи специфічних дій по його досягненню [6, с. 646]. Ю.П. Сурмін тлумачить мету як ідеальне передбачення результату діяльності, що виступає її регулятором. Для мети, продовжує науковець, характерні дві особливості: по-перше, вона є моделлю майбутнього результату, початковим образом, до якого рухається об'єкт; по-друге, мета виступає як варіант задоволення потреби, сформований з кількох альтернатив. В.А. Карташов визначає мету як сукупне уявлення про певну модель майбутнього результату, який здатний задовольнити початкову потребу за певних реальних можливостей, що оцінюються за результатами минулого досвіду [7, с. 385]. Отже, мета у її загальному розумінні являє собою образ майбутнього, бажаного результату, до якого прагне у своїй активності суб'єкт чи певна система задля того, щоб задовольнити певні свої потреб.

Що стосується безпосередньо мети діяльності органів прокуратури, то даному питанню дослідники, як правило, не приділяють окремої уваги, зосереджуючись на їх завданнях та функціях, що є цілком зрозумілим, адже вони більш чітко та яскраво характеризують специфіку діяльності прокуратури як правоохоронного органу. Однак, у той же час, суспільне призначення, місія, яку покликаний виконувати той чи інший орган чи їх система у державі та суспільстві, виражає саме мета. Для систем, зазначає Ю.П. Сурмін мета, переважно, виражається у досягненні певного стану, найбільш прийнятного для неї у конкретних умовах [7, с. 385]. Однак такий підхід справедливий швидше для природних систем, для яких досягнення певного стану у своєму функціонуванні є необхідним для пристосування і виживання системи у відповідних умовах, в яких вона опинилася. Система ж органів прокуратури має штучний характер, відповідно її мета визначається не внутрішніми потребами даної системи, а очікуваннями того,

хто її створює. Звідси мета органів прокуратури України як правоохоронного органу прокуратури – це, обумовлена об'єктивними умовами суспільного розвитку група певних суспільних потреби, що виражаються (оформлюються) як загальний результат, досягненню якого підпорядковано створення та функціонування органів прокуратури. Тобто мета прокуратури – це причина існування даного інституту, місія, яку він повинен реалізовувати (виконувати) за задумом держави. Чинний закон «Про прокуратуру» передбачає, що прокуратура України здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави [8]. Як видно із приведеного, що в Законі якості мети визначається тільки захист, який не тотожний охороні. На сторінках юридичної літератури висловлюється багато точок зору щодо співвідношення понять «охорона» та «захист», які, Ю.В. Желіховська розподілила на такі групи: це різні, але схожі права; це різні стадії існування суб'єктивного цивільного права; суб'єктивне право охорони, включає в себе право на захист; право на захист є ширшим і охоплює своїм обсягом право охорони [9, с. 20]. На наше переконання сутністю охорони є перманентне пильнування, спостереження компетентними органами за станом публічної безпеки, правопорядку та режиму законності у відповідних, підвідомчих їм, сферах. У свою чергу захист пов'язаний із реагуванням даними органами на конкретні загрози, зокрема випадки протиправної поведінки, та застосуванням у зв'язку із цим відповідних заходів, спрямованих на попередження та (або) припинення таких загроз, усунення їх наслідків. Так, у випадку представництва прокуратурою інтересів громадян або держави, підтримки державного обвинувачення у суді вона виступає як суб'єкт, що захищає права фізичних осіб або законні інтереси держави та суспільства від протиправних посягань, вимагає від суду відповідного реагування та факти такої поведінки. У свою чергу, коли йдеться про нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; а також 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 [8], на перший план виходить саме правоохоронна діяльність органів прокуратури для якої у пріоритеті є профілактична складова. У випадку ж виявлення порушень законності у даній галузі прокуратура вживає відповідні заходи захисного характеру.

Враховуючи вище викладене, вважаємо, що в якості мети органів прокуратури як правоохоронного органу слід визначити ствердження верховенства права, як це було у попередньому законі «Про прокуратуру» від 1991 року. Адже даний принцип являє собою один із найбільш просторих та складних правових принципів, який пронизує усе правове буття сучасної демократичної, правової держави і є концентрованим вираженням основних суспільних

цінностей, зокрема таких як: справедливість, рівність, свобода. Також мета діяльності органів прокуратури повинна передбачати забезпечення ними правової законності, який є формальним вираженням верховенства права. Отже, мета органів прокуратури полягає у ствердженні в державі верховенства права та підтримці режиму правової законності шляхом реалізації наданих їм законом повноважень у встановлених законом напрямках.

Далі, що стосується принципів, як елементів адміністративно-правового статусу органів прокуратури як правоохоронного органу. Термін «принцип» (від лат. «*principium*» – начало, основа, першоджерело) тлумачиться як: основне вихідне положення якої-небудь системи, учення, теорії, ідеологічного напрямку і т.ін.; основний закон якої-небудь науки; особливість, покладена в основу створення або здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чогось; переконання, норма, правило, яким керується хто-небудь у житті, поведінці [4, с. 1125]. А.О. Кузнецов тлумачить принципи як основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення теорії, вчення, науки, системи права, державного устрою тощо. Дослідник відмічає, що принципам притаманна властивість абстрактного відображення закономірностей соціальної дійсності, що зумовлює їх особливу роль у структурі широкого кола явищ. Принципи є джерелом багатьох явищ або висновків, що належать до нього як дія до причини [7, с. 560-561]. В.Я. Малиновський приводить принципи пише, що вони, як поняття теорії, відображають сутність і реальність процесів державного управління, підпорядковуючись певним законам. Принципи – це специфічне поняття, змістом якого є не стільки сама закономірність, відносини, взаємозв'язок, скільки наше знання про них. Вони являють собою результат узагальнення людьми об'єктивно чинних законів і закономірностей, притаманних їм загальних рис, характерних фактів і ознак, які стають загальним началом їх діяльності [10, с.190]. Принципи, справедливо наголошують деякі дослідники, – це специфічне поняття, в якому містяться не стільки сама закономірність, відношення, взаємозв'язок, скільки наше знання про них. Принцип є фіксація результатів наукового пізнання з усіма наслідками, що випливають звідси [11, с. 186]. М.В. Цвіка, аналізуючи сутність принципів, пише, що вони з давніх давен вважались підвалиною, фундаментом будь-якої соціальної системи (в тому числі правової), вимоги якого поширювалися на всі явища, що належали до цієї системи. Як правова категорія, відмічає юрист, принципи не формулюють конкретних прав і обов'язків і не завжди забезпечені конкретними законодавчими санкціями, однак від того, на яких принципах заснований правовий порядок, можна значною мірою судити про характер самої держави (демократична, тоталітарна тощо). Значення принципів у праві, обумовлюється тим, що вони: мають властивість вищої імперативності, універсальності, загальнозначущо-

ті, їм притаманні стійкість і стабільність протягом невизначено тривалого часу; спрямовують розвиток функціонування всієї правової системи; і зумовлюють напрями правотворчої, правозастосовчої та іншої юридичної діяльності; виступають найважливішим критерієм законності дій громадян, посадових осіб та інших суб'єктів права; сприяють подоланню прогалин у праві; впливають на рівень правосвідомості в суспільстві [12, с. 193]. Принципи права, з точки зору О.Ф. Скакун, слід розуміти як загальноприйняті норми-ідеї найвищого авторитету, що слугують основними засадами правового регулювання суспільних відносин, спрямовують їх учасників на встановлення соціального компромісу і порядку [13, с. 237]. М.Й. Курочка та П.М. Каркач визначили принципи організації діяльності прокуратури як керівні положення, які визначають найбільш істотні риси й ознаки діяльності органів прокуратури й основні вимоги, що ставляться до неї [14]. І.І. Литвин та О.М. Окопник вважають, що принципи організації та діяльності прокуратури – це закріплені в Конституції та інших законах України основоположні вимоги, що виражають призначення прокуратури у державі та суспільстві, визначають завдання і повноваження прокурорів, а також зміст та характер правових заходів і засобів здійснення нагляду за точним і однаковим виконанням законів у державі, а також містять ознаки та якості, які допомагають відокремити органи прокуратури від інших державних органів, у тому числі від правоохоронних [15].

На нашу думку, принципи органів прокуратури як складовий елемент їх адміністративно-правового статусу як представника системи правоохоронних органів України слід розуміти наступним чином – це, обумовлені закономірностями суспільного життя, науково обґрунтовані, формалізовані у вигляді відповідних законодавчих положень вимоги, що пред'являються до діяльності органів прокуратури в якості відправних, незаперечних (імперативних) начал. Слід відмітити, що у чинному законі «Про прокуратуру» йдеться не про принципи, а засади. Даний термін (тобто засади), на нашу думку, є ширшим за своїм змістом, аніж «принципи», втім це не можна вважати законодавчим недоліком, оскільки означені поняття дуже близькі за своїм змістом і досить часто застосовуються як синонімічні. Отже, згідно закону «Про прокуратуру» від 14.10.2014 року № 1697-VII діяльність прокуратури ґрунтується на засадах: 1) верховенства права та визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю; 2) законності, справедливості, неупередженості та об'єктивності; 3) територіальності; 4) презумпції невинуватості; 5) незалежності прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків; 6) політичної нейтральності прокуратури; 7) недопустимості незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої і судової влади; 8) поваги до незалежності суддів, що

передбачає заборону публічного висловлювання сумнівів щодо правосудності судових рішень поза межами процедури їх оскарження у порядку, передбаченому процесуальним законом; 9) прозорості діяльності прокуратури, що забезпечується відкритим і конкурсним зайняттям посади прокурора, вільним доступом до інформації довідкового характеру, наданням на запити інформації, якщо законом не встановлено обмежень щодо її надання; 10) неухильного дотримання вимог професійної етики та поведінки [8]. Як видно законодавець досить ретельно підійшов до врегулювання принципів діяльності органів прокуратури в Україні, оскільки приведений перелік містить і загально-правові (як то верховенство права, законність), і міжгалузеві (незалежність суддів), і галузеві (презумпція невинуватості), і спеціальні, тобто притаманні саме інституту прокуратури (наприклад, політичної нейтральності прокуратури), принципи. Слід відмітити, що даний перелік принципів не є виключним, оскільки вони містяться й у інших статтях Закону. Так, наприклад, коло засадничих вимог визначене у статті 3 «Про прокуратуру» від 14.10.2014 року № 1697-VII не містить жодного принципу присвяченого організації системи органів прокуратури. Для прикладу попередньому у законі «Про прокуратуру» від 1991 року у статті 6 «Принципи організації і діяльності прокуратури» в якості першого принципу було вказано, що органи прокуратури «становлять єдину централізовану систему, яку очолює Генеральний прокурор України, з підпорядкуванням нижчестоящих прокурорів вищестоящим» [8]. Однак, у той же час, у статті 1 чинного

закону «Про прокуратуру» закріплено, що прокуратура України становить єдину систему [8]. Також, аналіз положень статті 7 дозволяє зробити висновок про наявність принципу предметної спеціалізації щодо організації системи органів прокуратури, адже у їх системі в якості окремих структурних ланок функціонують військова та спеціалізована антикорупційна прокуратури. У той же час, на відміну від закону № 1789-XII від 1991 року, в якому передбачалася можливість створення спеціалізованих прокуратури на правах обласних, міських, районних та міжрайонних прокуратур, новий закон такого положення не містить. Втім передбачає можливість запроваджуватися спеціалізація прокурорів у системі прокуратури [8].

Висновок. Отже, мета та принципи є одними із ключових елементів адміністративно-правового статусу органів прокуратури і мають значення не менше, аніж права та обов'язки, які прийнято вважати серцевиною будь-якого правового статусу. Адже саме вони (тобто мета та принципи) характеризують суспільне призначення, місію прокуратури, а також ті пріоритети, вимоги з неухильним дотриманням яких організовано систему органів прокуратури та відбувається їх функціонування як ланки системи правоохоронних органів України. Аналіз законодавства свідчить про те, що і мета і принципи віднайшли своє закріплення у чинному Законі «Про прокуратуру», і хоча є певні зауваження до їх формулювання, в цілому вони досить чітко виражають ті ідейно-правові підвалини і орієнтири, на яких ґрунтується сучасний інститут прокуратури в нашій державі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Висновок щодо проекту Закону України «Про прокуратуру», ухвалений Венеціанською комісією на її 96му Пленарному засіданні (Венеція, 11-12 жовтня 2013). [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://rm.coe.int/1680097f7d>.
3. Івченко А.О. Тлумачний словник української мови. – Х.: «Фоліо», 2002. – С. 543.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К; Ірпін: ВТФ «Перун», 2005. – С. 1728.
5. Філософський енциклопедичний словник: енциклопедія / НАН України, Ін-т філософії ім. Г.С. Сковороди; голов. ред. В.І. Шинкарук. – Київ: Абрис, 2002. – 742 с.
6. Философский словарь / Под ред. И.Т. Фролова. 7-е изд. М.: «Республика», 2001. – С. 720.
7. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трошинського, Ю.П. Сурміна. – К.: НАДУ, 2010. – 820 с.
8. Закон України «Про прокуратуру» 14.10.2014 року № 1697-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
9. Желіховська Ю.В. Співвідношення та розмежування понять «охорона» та «захист» // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція. – 2015. – № 13 (2). – С. 18-21.
10. Малиновський В. Я. Державне управління: Навчальний посібник – Вид. 2-ге, доп. та перероб. – К.: Атіка, 2003. – 576 с.
11. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций – М.: Юрид. лит., 1997. – 400 с.
12. Загальна теорія держави і права: [Підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів] М.В. Цвік, В.Д. Ткаченко, Л.Л. Богачова та ін.; За ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченка, О.В. Петришина. – Харків: Право, 2002. – 432 с.
13. Скакун О.Ф. Теория права и державы: Підручник. – 2-ге видання. – К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. – 520 с.
14. Курочка М.І., Каркач П.М. / Прокурорський нагляд в Україні: Підручник /МВС України, Луган. акад. внутр. справ ім. 10-річчя незалежності України; [За ред. проф. Е.О. Дідоренка]. – Луганськ, 2004. – 424 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://radnuk.info/pidrychnuku/prokyratyra/490-naglyad/9547-23----.html>.
15. Судові та правоохоронні органи України: навчальний посібник / Литвин І.І., Окопник О.М. – Кіровоград: КІДМУ КПУ, 2015. – 296 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://pidruchniki.com/85462/pravo/printsipi_organizatsiyi_diyalnosti_organiv_prokuraturi.