

УДК 342.9

Курило Володимир Іванович

*доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НААН України, Заслужений юрист України,
завідувач кафедри адміністративного та фінансового права
Національний університет біоресурсів і природокористування України*

Kurylo Volodymyr

*Doctor of Science of Law, Professor,
Corresponding Member of the National Academy of Agrarian Sciences of Ukraine,
Honored Lawyer of Ukraine,
Head of the Department of Administrative and Financial Law
National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine
ORCID: 0000-0003-1268-801X*

Головій Людмила Василівна

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного та фінансового права
Національний університет біоресурсів і природокористування України*

Holovii Liudmyla

*Candidate of Law, Docent,
Associate Professor of the Department of Administrative and Financial Law
National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine
ORCID: 0000-0002-5537-0944*

DOI: 10.25313/2520-2308-2024-4-9815

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF THE AUTHORITIES OF THE PROSECUTOR'S OFFICE OF UKRAINE

Анотація. Відповідно до положень Конституції і законів України у своїй діяльності органи прокуратури керуються принципами верховенства права, спрямовуючи свою діяльність на утвердження та забезпечення конституційних прав і свобод людини та громадянина, захисту встановленого Конституцією та іншими законами України інтересів суспільства та держави. Правові засади організації і діяльності прокуратури України ґрунтуються на визначених законодавством засадах. Разом з цим, органи прокуратури також наділені відповідними повноваженнями у різних сферах діяльності суспільства, у тому числі у сфері публічного адміністрування. Вступаючи в адміністративно-правові відносини, органи прокуратури беруть на себе функцію управління у цих відносинах. Зазначається, що позбавлення органів прокуратури функції щодо загального нагляду, а також введення режиму воєнного стану позначилося на правовому статусі цього органу. Тому діяльність органів прокуратури у сучасних умовах можна визначити завдяки чіткому окресленню правового статусу і, зокрема, адміністративно-правового статусу цього правоохоронного органу. З метою з'ясування адміністративно-правового статусу органів прокуратури України проаналізовано різні доктринальні думки щодо визначення поняття «адміністративно-правовий статус». На підставі здійсненого аналізу норм Закону України «Про прокуратуру» звертається увага на структурні елементи адміністративно-правового статусу, до яких автори відносять: мету, завдання, функції, повноваження, відповідальність, гарантії діяльності. Надано авторське визначення поняття «адміністративно-правовий статус органів прокуратури» та звертається увага на потребу подальших наукових розвідок щодо здійснення функцій органами прокуратури в умовах сьогодення.

Ключові слова: прокуратура, адміністративно-правовий статус, публічне адміністрування, організація, діяльність, функції.

Summary. In accordance with the provisions of the Constitution and laws of Ukraine, the prosecutor's office is guided by the principles of the rule of law in its activities, directing its activities to the affirmation and provision of the constitutional rights and freedoms of a person and citizen, the protection of the interests of society and the state established by the Constitution and other laws of Ukraine. The legal principles of the organization and activity of the Prosecutor's Office of Ukraine are based on the principles defined by legislation. Along with this, the prosecutor's office is empowered with appropriate powers in various spheres of society, including in the sphere of public administration. Entering into administrative-legal relations, the prosecutor's office assumes the function of management in these relations. It is noted that the deprivation of the prosecutor's office of the function of general supervision, as well as the introduction of martial law, affected the legal status of this body, therefore, the activity of the prosecutor's office in modern conditions can be determined thanks to a clear outline of the legal status and, in particular, the administrative-legal status of this law enforcement body. In order to clarify the administrative-legal status of the prosecutor's office of Ukraine, various doctrinal opinions regarding the definition of the concept of "administrative-legal status" were analyzed. Based on the analysis of the norms of the Law of Ukraine "On the Prosecutor's Office", attention is drawn to the structural elements of the administrative-legal status, to which the author refers: purpose, tasks, functions, powers, responsibilities, guarantees of activity. The author's definition of the concept of "administrative and legal status of the prosecutor's office" is provided, and the need for further scientific research regarding the performance of functions by the prosecutor's office in today's conditions is suggested.

Key words: prosecutor's office, administrative-legal status, public administration, organization, activity, functions.

Постановка проблеми. Відповідно до положень Конституції України Україна є правовою, демократичною державою. Проте подальший розвиток демократії, забезпечення прав і свобод громадян нерозривно пов'язані з діяльністю всіх органів держави, зокрема, органів прокуратури, на які покладено функції захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави. Нині прокуратура України не віднесена до тієї чи іншої визначеної у Конституції гілки влади та існує як окрема централізована система. Суспільно-політичні процеси сьогодення, а також введення режиму воєнного стану не могло не позначитися на діяльності органів прокуратури, які здійснюють правозастосовні та правоохоронні функції, які необхідно змінювати. Тому питання функцій органів прокуратури є одним із найбільш дискусійних у сучасній правовій науці та практиці, що потребує наукового пошуку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У юридичній науці до проблемних питань організації та діяльності органів прокуратури України, зокрема, зверталися: С.В. Банах [4], В.І. Курило [11], О.Г. Мартинюк [1], В.А. Миколенко [14], Н.О. Рибалка [10], О.П. Світличний [13], В.В. Сухонос [12] та ін.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті дослідження та з'ясування особливостей пов'язаних із адміністративно-правовим статусом органів прокуратури України, визначення їх функцій та надання авторського визначення поняття «адміністративно-правовий статус органів прокуратури».

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. № 1697-VII, прокуратура України становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому цим Законом, здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави.

Структурні реформи, які останнім часом відбуваються у сфері кримінальної юстиції та правоохоронній системі України, а також зміна концепції функціонування системи органів публічного управління призвели до формування нової ролі прокуратури для забезпечення законності в державі. Функціонування цього органу в сучасних умовах відзначається досить прогресивною моделлю роботи, принципами та філософією діяльності, що відобразилось на її функціях, підходах до організації та управління, кадрового забезпечення тощо. Натомість, перехід до нових форм діяльності неможливі без появи проблем, пов'язаних з традиційним для суспільства розумінням місця цього органу в системі публічної влади, зокрема, здатності забезпечувати якісний захист прав і свобод людини, загальні інтереси суспільства та держави [1, с. 10].

Позбавлення прокуратури функції так званого «загального нагляду», а також введення режиму воєнного стану, внаслідок повномасштабної агресії РФ проти України не могло не позначитися на правовому статусі органів прокуратури України. Так, наказом Офісу Генерального прокурора України «Про особливості організації діяльності спеціалізованих прокуратур у сфері оборони» від 17.05.2023 р. № 130, здійснено розмежування повноважень спеціалізованих прокуратур у сфері оборони (на правах обласних та окружних) щодо виконання конституційних функцій прокуратури з урахуванням положень цього наказу [2]. Іншим наказом Офісу Генерального прокурора України від 30.05.2023 р. № 144 затверджено Положення про Спеціалізовану прокуратуру у сфері оборони (на правах Департаменту) Офісу Генерального прокурора [3]. Цим наказом визначена структура, основні завдання, функції, повноваження цієї Спеціалізованої прокуратури.

Наведене є яскравим свідченням, що під впливом різних обставин правовий статус органів прокуратури України може зазнавати суттєвих змін.

Правовий статус особи або органу державної влади — це одна із форм реалізації соціального статусу. Тобто, правовий статус — це визначена законодавством форма поведінки суб'єкта, його волевиявлення та умови, визначені у відповідних законодавчих актах [4, с. 243].

З огляду на галузеву належність, з метою розкриття сутності адміністративно-правового статусу органів прокуратури, звернемо погляди на наукові думки. Зокрема, враховуючи сучасний розвиток суспільних відносин теоретики права О. В. Зайчук та Н. М. Оніщенко визначають правовий статус як систему законодавчо встановлених та гарантованих державою прав, свобод, законних інтересів та обов'язків суб'єкта суспільних відносин [5, с. 366].

Стосовно правового статусу — варто зазначити, що незважаючи на існуючі серед науковців різні підходи щодо визначення правового статусу, правовий статус особи вони ототожнюють із правосуб'єктністю, яку в теорії права розрізняють три види правосуб'єктності — загальну, галузеву та спеціальну. Відповідно, адміністративна правосуб'єктність — це галузевий вид.

Наявність адміністративної правосуб'єктності певним чином випереджає наявність у конкретної особи певних суб'єктивних прав та обов'язків. Поняття «адміністративно-правовий статус» охоплює комплекс конкретно визначених суб'єктивних прав та обов'язків, які закріплені за відповідним суб'єктом нормами адміністративного права. Тобто необхідною ознакою набуття особою адміністративно-правового статусу є наявність у неї конкретних суб'єктивних прав та обов'язків, які реалізуються даною особою як в адміністративних правовідносинах, так і поза ними [6, с. 185–188].

Акцентуючи увагу на понятті «адміністративно-правовий статус», слід звернути увагу, що на відміну від представників науки теорії права, вчені правознавці здебільшого розкривають адміністративно-правовий статус (фізичної особи, юридичних осіб приватного та публічного права) через характеристики його елементів. Це пов'язано з тим, що основним індивідуальним суб'єктом адміністративного права є фізичні особи, а юридичні особи публічного права є ключовими суб'єктами адміністративного права. Що є закономірним явищем, оскільки категорія «адміністративно-правовий статус» походить від категорії «правовий статус».

На думку В. К. Колпакова під адміністративно-правовим статусом слід розуміти комплекс конкретно визначених суб'єктивних прав і обов'язків, які закріплені за відповідним суб'єктом нормами адміністративного права [7, с. 194].

Адміністративно-правовий статус особи також визначається через сукупність юридичних засобів, які характеризують місце і роль фізичної особи або юридичної особи в адміністративно-

правових відносинах. Визначальними для аналізу адміністративно-правовий статусу особи є такі юридичні інститути: 1) публічні суб'єктивні права та юридичні обов'язки; 2) правосуб'єктність особи; 3) адміністративна відповідальність; 4) у деяких випадках — дисциплінарна відповідальність посадових осіб публічної адміністрації [8, с. 93]. У науковій доктрині також виділяють основні та допоміжні елементи адміністративно-правового статусу. Так, А. Ю. Кротких, досліджуючи адміністративно-правовий статус адміністративних судів, до основних елементів його структури відносить права та обов'язки (компетенцію), тому що їх відсутність взагалі унеможливило функціонування суб'єкта. Відповідно до додаткових елементів науковець відносить складові, що створюють умови для належної реалізації компетенції адміністративного суду: цільовий та організаційний блоки [9, с. 135–136].

Отже, в контексті нашого дослідження слід зауважити, що в залежності від категорії суб'єкта правовідносин, адміністративно-правовий статус суб'єктів є неоднаковим. Це залежить від специфічних особливостей конкретного суб'єкта правовідносин. Наприклад, такі відносини можуть виникати як за зверненням особи до органів прокуратури, так і за ініціативою прокуратури.

Вступаючи в адміністративно-правові відносини, органи прокуратури реалізуючи визначені вище функції, беруть на себе функцію управління в цих відносинах. Прокуратура як державний орган виконує відповідно до покладених на нього завдань визначену частину функцій держави, зокрема, діяльність органів прокуратури України спрямована на вирішення основних напрямів, завдань, покладених на неї відповідно до Конституції України. Функції управління в органах прокуратури — це основні напрями цілеспрямованої діяльності, що здійснюється в органах прокуратури посадовими особами реалізуються в управлінському процесі через визначені законом процедури [10, с. 213]. В. І. Курило та Д. Ю. Павленко також визначають органи прокуратури як суб'єкта владних повноважень [11, с. 15]. В. В. Сухонос, вважає, що сучасна функція прокурорської системи України за своїм характером істотно відрізняються від законодавчої, виконавчої та судової влади, є автономним складником державного механізму [12, с. 25].

Законодавець в нормах Закону України «Про прокуратуру» визначив: засади організації і діяльності прокуратури; систему прокуратури та статус прокурора, його повноваження та функції; порядок зайняття та звільнення з посади; відповідальність прокурора тощо. Наведене свідчить, що органи прокуратури можуть вступати в адміністративні правовідносини із різними суб'єктами, тому адміністративно-правовий статус органів прокуратури складається із різноманітних елементів,

які пов'язані із безпосередньою діяльністю органів прокуратури. Мета, завдання, мету, функції, повноваження, відповідальність, гарантії діяльності прокуратури та їх посадових осіб визначені законом. Проте головним завданням органів прокуратури за своєю природою є надання безперешкодного гарантування прав і законних інтересів особи з метою запобігання необґрунтованим обмеженням [13, с. 37].

Акцентуючи увагу на предметі дослідження варто звернути увагу на позицію В. А. Миколенка, який вважає, що адміністративно-правовий статус — це наявність у конкретної особи суб'єктивних прав та обов'язків, передбачених нормами адміністративного права [14, с. 14].

Отже, адміністративно-правовий статус органів прокуратури полягає в сукупності встановлених нормами адміністративного права функцій, прав, обов'язків, відповідальності прокурорів в сукупності з підставами та порядком виникнення їхньої адміністративної правосуб'єктності.

Узявши за основу Закон України «Про прокуратуру», а також інші нормативно-правові акти, що регулюють правовий статус прокуратури, надаємо авторське визначення поняття «адміністративно-правовий статус органів прокуратури» під яким слід розуміти сукупність закріплених нормами

адміністративного права повноважень, якими наділені органи прокуратури для виконання покладених на них завдань визначених Конституцією та законами України.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Наведений перелік наукових думок та законодавчих актів дає підстави констатувати, що адміністративно-правовий статус органів прокуратури України має певні особливі ознаки, які зумовлені: особливим порядком утворення; враховуючи свій правовий статус, органи прокуратури володіють адміністративною правосуб'єктністю, яка виникає з моменту створення; має спеціальну адміністративна правоздатність; наділені компетенцією, яка відповідає меті, завданням діяльності; одночасно із правоздатністю виникає адміністративна дієздатність, виникнення якої означає, що органи прокуратури, їхні посадові особи своїми діями можуть реалізовувати адміністративні права і обов'язки. При цьому покладені на органи прокуратури функції можуть здійснюватися тільки прокурорами, на них не можуть покладатися функції, що не передбачені Конституцією та законами України. Водночас, в умовах сьогодення функції прокуратури зазнали і зазнають змін, що потребує подальших наукових розвідок.

Література

1. Мартинюк О.Г. Адміністративна діяльність органів прокуратури: дис. ... канд. юрид. наук. Тернопіль, 2018. 215 с.
2. Про особливості організації діяльності спеціалізованих прокуратур у сфері оборони : Наказ Офісу Генерального прокурора України від 17.05.2023 р. № 130. URL: https://zakononline.com.ua/documents/show/518448___755548 (дата звернення: 19.04.2024).
3. Положення про Спеціалізовану прокуратуру у сфері оборони (на правах Департаменту) Офісу Генерального прокурора: Наказ Офісу Генерального прокурора України від 30.05.2023 р. № 144. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0144905-23#Text> (дата звернення: 19.04.2024).
4. Банах С.В. Сучасна концепція адміністративно-правового забезпечення функціонування органів прокуратури України: дис. ... докт. юрид. наук. Запоріжжя, 2021. 421 с.
5. Зайчук О.В., Оніщенко Н.М. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник. К. : Юрінком Інтер, 2008. 688 с.
6. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч. у двох томах. Під ред. В.Б. Авер'янова / НАН України; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. К.: Юридична думка, 2007. Т. 1: Загальна частина. 591 с.
7. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч. у двох томах: Том 1. Загальна частина / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). К. : Вид-во «Юридична думка», 2004. 583 с.
8. Адміністративне право України: [навч. посібник]: у двох томах/ Галунько В.В., Оліфір В.І., Пихтін М.П. та ін. За заг. ред. В.В. Галунька. Херсон: 2011. Т. 1: Загальне адміністративне право. 320 с.
9. Коротких А.Ю. Поняття та структура правового статусу адміністративного суду як суб'єкта адміністративної юрисдикції. Митна справа. 2013. № 5. Частина 2, Книга 2. С. 134–139.
10. Рибалка Н.О. Мета, завдання та функції управління органами прокуратури України. *Зовнішня торгівля: право, економіка, фінанси*. 2013. № 2. С. 211–215.
11. Курило В.І., Павленко Д.Ю. Розвиток і становлення прокуратури України як суб'єкта владних повноважень: історико-правовий аспект. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. Серія: «Юридичні науки». 2022. № 3 (49). С. 11–18. doi: doi.org/10.25313/2520-2308-2022-3-7963.
12. Сухонос В.В. Прокуратура в механізмі української держави: проблеми теорії та практики : автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Одеса, 2009. 33 с.

13. Світличний О. П., Головій Л. В. Деякі особливості функцій прокуратури у період воєнного стану. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. Серія: «Юридичні науки». 2023. № 12 (70). С. 33–38. doi: doi.org/10.25313/2520-2308-2023-12-9532.

14. Миколенко В. А. Прокуратура України як суб'єкт адміністративного права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. К., 2011. 19 с.

References

1. Martyniuk, O. H. (2018). *Administratyvna diialnist orhaniv prokuratury: dys. ...kand. yuryd. nauk*. Ternopil [in Ukrainian].
2. Pro osoblyvosti orhanizatsii diialnosti spetsializovanykh prokuratur u sferi oborony: Nakaz Ofisu Heneralnoho prokurora Ukrainy vid 17.05.2023 r. № 130. URL: https://zakononline.com.ua/documents/show/518448___755548 [in Ukrainian].
3. Polozhennia pro Spetsializovanu prokuraturu u sferi oborony (na pravakh Departamentu) Ofisu Heneralnoho prokurora: Nakaz Ofisu Heneralnoho prokurora Ukrainy vid 30.05.2023 r. № 144. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0144905-23#Text> [in Ukrainian].
4. Banakh, S. V. (2021). *Suchasna kontseptsiiia administratyvno-pravovoho zabezpechennia funktsionuvannia orhaniv prokuratury Ukrainy: dys. ... dokt. yuryd. nauk*. Zaporizhzhia [in Ukrainian].
5. Zaichuk, O. V., Onishchenko, N. M. (2008). *Teoriia derzhavy i prava*. Akademichnyi kurs: pidruchnyk. K.: Yurinkom Inter [in Ukrainian].
6. *Administratyvne pravo Ukrainy*. (2007). Akademichnyi kurs: pidruch. U 2 tomakh. Pid red. V. B. Averianova / NAN Ukrainy; Instytut derzhavy i prava im. V. M. Koretskoho. K.: Yurydychna dumka, T. 1: Zahalna chastyna [in Ukrainian].
7. *Administratyvne pravo Ukrainy*. (2004). Akademichnyi kurs: pidruch.: U 2 tomakh: Tom 1. Zahalna chastyna / red. kolehiia: V. B. Averianov (holova). K.: Vyd-vo "Iurydychna dumka" [in Ukrainian].
8. *Administratyvne pravo Ukrainy*. (2011). [navch. posibnyk]: u dvokhtomakh / Halunko V. V., Olifir V. I., Pykhtin M. P. ta in. Za zah. red. V. V. Halunka. Kherson. T.1: Zahalne administratyvne pravo [in Ukrainian].
9. Korotkykh, (2013). A. Iu. Poniattia ta struktura pravovoho statusu administratyvnoho sudu yak subiekta administratyvnoi yurysdyksii. *Mytna sprava*. № 5. Chastyna 2, Knyha 2. S. 134–139 [in Ukrainian].
10. Rybalka, N. O. (2013). Meta, zavdannia ta funktsii upravlinnia orhanamy prokuratury Ukrainy. *Zovnishnia torhivlia: pravo, ekonomika, finansy*. № 2. S. 211–215 [in Ukrainian].
11. Kurylo, V. I., Pavlenko, D. Yu. (2022). Rozvytok i stanovlennia prokuratury Ukrainy yak subiekta vladnykh povnovazhen: istoryko-pravovyi aspekt. *Mizhnarodnyi naukovyi zhurnal "Internauka"*. Serii: "Iurydychni nauky". № 3 (49). S. 11–18. doi: doi.org/10.25313/2520-2308-2022-3-7963 [in Ukrainian].
12. Sukhonos, V. V. (2009). *Prokuratura v mekhanizmi ukrainskoi derzhavy: problemy teorii ta praktyky: avtoref. dys. ... dokt. yuryd. nauk*. Odesa [in Ukrainian].
13. Svitlychnyi, O. P., Holovii, L. V. (2023). Deiaki osoblyvosti funktsii prokuratury u period voiennoho stanu. *Mizhnarodnyi naukovyi zhurnal "Internauka"*. Serii: "Iurydychni nauky". № 12 (70). S. 33–38. doi: doi.org/10.25313/2520-2308-2023-12-9532 [in Ukrainian].
14. Mykolenko, V. A. (2011). *Prokuratura Ukrainy yak subiekt administratyvnoho prava: avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk*. K. [in Ukrainian].