

Чаплинська Ю. А.,
кандидат юридичних наук, докторант
Науково-дослідного інституту публічного права

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТРАНСФОРМАЦІЇ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT FOR THE TRANSFORMATION OF THE LEGAL STATUS OF THE PROSECUTOR'S OFFICE

У статті на основі аналізу наукових поглядів учених і норм чинного законодавства України розглянуто засади адміністративно-правового забезпечення трансформації правового статусу органів прокуратури. Наголошено, що прокуратура виконує особливі, властиві тільки їй функції та ні за своїм призначенням, ні за характером повноважень не належить до жодної з гілок влади, тим більше не підпорядкована жодній із них.

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення, трансформація, правовий статус, органи прокуратури.

В статье на основе анализа научных взглядов ученых и норм действующего законодательства Украины рассмотрены основы административно-правового обеспечения трансформации правового статуса органов прокуратуры. Отмечено, что прокуратура выполняет особые, присущие только ей функции и ни по своему назначению, ни по характеру полномочий не принадлежит ни к одной из ветвей власти, тем более не подчинена никакой из них.

Ключевые слова: административно-правовое обеспечение, трансформация, правовой статус, органы прокуратуры.

In the article, based on the analysis of scientific views of scientists and the norms of the current legislation of Ukraine, the principles of administrative and legal support for the transformation of the legal status of the prosecutor's offices are considered. It is stressed that the prosecutor's office carries out special functions inherent only to it, and neither in its purpose nor in the nature of powers belongs to any of the branches of power, the more one is not subordinated to them.

Key words: administrative support, transformation, legal status, prosecutor's offices.

Постановка проблеми. Визначення місця та ролі прокуратури в системі органів державної влади завжди було досить болючим питанням. Вирішення його бере свій початок із моменту утворення цієї інституції в 1922 році, коли її було створено з метою здійснення нагляду за дотриманням законів і боротьби зі злочинністю. Тоді й до 1933 року прокуратура входила в систему республіканських народних комісаріатів юстиції. А вже з 1933 року повноваження органів прокуратури стали поступово розширюватися й досягли того обсягу, коли вищий нагляд за точним та однаковим виконанням законів усіма міністерствами, державними комітетами й відомствами, підприємствами, установами та організаціями, виконавчими й розпорядчими органами місцевих рад народних депутатів, колгоспами, кооперативними та іншими громадськими організаціями, посадовими особами, а також громадянами було покладено на Генерального прокурора СРСР і підлеглих йому прокурорів [1]. Зокрема, зазначалося, що органи прокуратури склали єдину та централізовану систему – прокуратуру СРСР. Подальші нормативно-правові акти та зміни, які вносились до них, продовжували підтримувати «традицію» ухилення від визначення місця та ролі прокуратури в системі органів державної влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанню визначення місця прокуратури в системі органів державної влади приділяли увагу такі вчені: М.І. Мичко, П.О. Угровецький, О.М. Толочко, С.Ю. Солодовников, В.П. Горбатенко, А.Г. Саприкін, А.Я. Сухарева, В.Е. Крутських, А.М. Асадов, Д.М. Добровольський, Т.Є. Колеснік і багато інших. Однак, незважаючи на чималу кількість наукових праць, доводиться конста-

тувати, що питання адміністративно-правового забезпечення трансформації правового статусу органів прокуратури практично залишилось поза увагою вчених.

Метою статті є розглянути адміністративно-правове забезпечення трансформації правового статусу органів прокуратури.

Виклад основного матеріалу. Законодавець, беручи до уваги позицію європейської спільноти, вніс зміни до Основного Закону та вилучив із Конституції України розділ VII «Прокуратура» в повному обсязі, а приведені відповідно до міжнародних та європейських стандартів положення, що визначають юридичний статус органів прокуратури, відніс до розділу VIII «Правосуддя». Зокрема, з переліку функцій прокуратури вилучено низку не властивих (за європейськими стандартами) її функцій, таких як:

- нагляд за додержанням прав і свобод людини й громадянина;
- нагляд за додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими та службовими особами (так званий «загальний нагляд»);
- нагляд за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також під час застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Як наслідок, органи прокуратури отримали широкі процесуальні можливості для, як стверджують прихильники запропонованих змін, набагато якіснішого виконання властивих прокуратурі функцій, а саме:

- підтримання публічного обвинувачення в суді;
- процесуального керівництва досудовим розслідуванням;

– вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження;

– нагляду за негласними та іншими слідчими й розшуковими діями органів правопорядку [2].

Запропонована зміна функцій прокуратури відповідає, на думку законодавця, положенням Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод, практиці Європейського суду з прав людини у сфері кримінального судочинства та європейським стандартам стосовно функціонування органів (служби) публічного обвинувачення в демократичному суспільстві, керованому верховенством права.

До того ж варто все-таки зазначити, що в Європі немає єдиного стандарту щодо моделі прокуратури. Рекомендація (2000) 19 Комітету міністрів Ради Європи визнає можливість існування в демократичному суспільстві різних моделей прокуратури. Зокрема, прокуратура може існувати як частина судової влади з обов'язковим визначенням у законі характеру та меж її незалежності (п. 14). Допускається очевидність того, що прокуратура може бути частиною виконавчої влади. У такому разі має бути забезпечена незалежність прокурорів та прозорість і справедливість їхньої діяльності (п. 13). Зазначені моделі прокуратур мають переваги та недоліки, але жодна з них не виключається, і не віддається перевага тій чи іншій моделі [3, с. 282]. Ба більше, варто прислухатись і до думки тих дослідників, які наголошують на тому, що за всього різноманіття прокурорських систем у світі прокуратура в більшості держав – це все ж таки особливий незалежний державний інститут, що забезпечує законний паритет між інтересами правоохоронних органів і правами особи, здійснює кримінальне переслідування та захищає інтереси держави, суспільства й окремих громадян [4, с. 154].

Зважаючи на положення Конституції України, Закону України «Про прокуратуру» та аналізуючи позиції окремих дослідників, можемо сформулювати визначення правового статусу органів прокуратури, під яким варто розуміти правове становище органів прокуратури в системі інших державних органів, а також єдність їхніх прав, обов'язків і повноважень. За таких умов свої повноваження прокуратура використовує, перш за все, для зміцнення єдності правової системи держави, а правовий статус надає можливість бути рівноправним учасником адміністративних правовідносин, тобто набувати певних прав та обов'язків, реалізовувати надані повноваження, застосовувати гарантії професійної діяльності та нести юридичну відповідальність за результати своєї діяльності. Отож правовий статус органів прокуратури є невід'ємним їхнім атрибутом як органів державної влади.

На жаль, сучасна конституційна модель прокуратури не дає чіткої відповіді на таке питання, як «що являє собою правовий статус прокуратури та яке місце органів прокуратури в системі поділу влади та їхньої ролі в системі стримувань і противаг між гілками влади?». Але спробуємо дійти певних висновків, аналізуючи нормативно-правові джерела, які регламентують діяльність органів прокуратури.

По-перше, варто зупинитися на окремих принципах діяльності прокуратури, що містяться в Законі. Це принцип незалежності прокурорів, що передбачає існу-

вання гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень під час виконання службових обов'язків, і принцип політичної нейтральності прокуратури. Досить детально принцип незалежності прокурорів розглянув у дисертації Д.М. Добровольський. Автор запропонував незалежність прокуратури розглядати за такими критеріями: 1) об'єктивний, який передбачає створення в державі таких умов функціонування прокуратури, що мінімізують можливість незаконного втручання; 2) суб'єктивний, який, у свою чергу, поділяється на два підвиди: а) внутрішній – прокурори повинні почувати себе незалежними під час здійснення покладених на них завдань; б) зовнішній – громадяни мають бути переконані в тому, що органи прокуратури функціонують без незаконного впливу на їхню організацію та діяльність [5, с. 4].

Зокрема, він поділив засади організації та діяльності органів прокуратури на організаційні та функціональні, де організаційна незалежність має вияв у тому, що хоча система органів прокуратури визначена законом, проте структура цих органів визначається незалежно від інших державних органів. Організаційна незалежність пов'язана з тим, що органи прокуратури не належать до складу системи інших державних органів та не підпорядковуються їм навіть з огляду на Закон про внесення змін до Конституції України від 2 червня 2016 р., відповідно до якого статті про прокуратуру містяться в розділі «Правосуддя»; проте питання щодо підпорядкування прокуратури органам судової гілки влади не порушується. А функціональна сторона незалежності прокуратури полягає в тому, що рішення та дії прокурорів можуть прийматися самостійно та не потребують затвердження з боку інших органів або установ [5, с. 9–10]. Ба більше, Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури покладає прямиї обов'язок на працівників прокуратури активно, у визначений законодавством спосіб протистояти спробам посягання на їхню незалежність [6].

Т.С. Колеснік також стверджує, що на підставі принципу незалежності визначається правове становище прокуратури в державі, що є дуже важливим фактором, оскільки принципи діяльності будь-яких органів державної влади формують основу їхньої побудови та функціонування, а тому визначають їхнє місце в загальній системі державного механізму. Особливостями реалізації принципу незалежності були визначені такі: 1. за своїм змістом прокуратура не може перебувати в підпорядкуванні будь-яких органів, громадських і політичних організацій, об'єднань, що забезпечує їй повну самостійність у виконанні покладених на неї функцій і завдань; 2. вплив у будь-якій формі на працівника прокуратури з метою перешкодити виконанню ним службових обов'язків або домогтися прийняття неправомірного рішення тягне за собою настання юридичної відповідальності, передбаченої Законом; 3. працівники органів прокуратури не є членами політичних партій, громадських організацій та інших органів, які утворені державною владою або органами місцевого самоврядування, що мало б наслідком їх підпорядкування цим інституціям; 4. неприпустимість заняття посад за

сумісництвом співробітниками органів прокуратури; 5. відсутність будь-яких вказівок чи заходів примусу щодо співробітників органів прокуратури в разі звернення до них представників влади та інших посадових осіб [7, с. 80].

У контексті викладеного варто зауважити, що незалежність органів прокуратури полягає, зокрема, й у незалежності досліджуваної інституції від органів суду. Про це зазначено й у висновку Венеціанської комісії, ухваленому на її 96-му Пленарному засіданні (Венеція, 11–12 жовтня 2013 р.), щодо проекту закону України «Про прокуратуру». Так, у ньому зазначено, що «незалежність» (або автономія) прокурорів за своїм характером відрізняється від незалежності суддів [8]. Ця теза є дуже важливою та підтверджує наше бачення щодо того, що органи прокуратури не повинні входити до системи правосуддя.

У свою чергу, принцип політичної нейтральності полягає в тому, що працівник прокуратури зобов'язаний виконувати свої службові повноваження політично неупереджено та нейтрально, не використовувати їх в інтересах політичних партій або окремих політиків, громадських об'єднань. До того ж він не може належати до політичних партій, об'єднань і рухів, брати участь у будь-якій політичній діяльності, передвиборній агітації та залучати до них підпорядкованих працівників, демонструвати свої політичні переконання та вчиняти інші дії, що можуть бути розцінені як його особливе ставлення до певної політичної сили [9]. Цей принцип впливає на формування позиції того, що органи прокуратури є самостійною державною інституцією, яка реалізує свої повноваження виключно з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави, не апелюючи при цьому та не підтримуючи будь-яку з гілок державної влади.

По-друге, варто відзначити ту обставину, що прокуратура в механізмі держави виконує особливу, властиву тільки їй функцію і ні за своїм генезисом, ні за характером повноважень не входить у структуру влади, органи управління або правосуддя. Правосуддя та прокурорський нагляд – самостійні види державної діяльності, що здійснюються у специфічній формі різними, не підпорядкованими один одному органами. Певна річ, такий стан речей не може задовольняти всіх без винятку представників влади. Тому вони намагаються розвинути тенденції до розмивання основних завдань і функцій прокуратури завдяки внесенню відповідних змін до чинного законодавства. А тому віднесення (у зв'язку з конституційними змінами) органів прокуратури до складу судової системи є недоречним з огляду на зміст і функціональність призначення обох органів. Прокуратура не здійснює правосуддя. Це виняткова компетенція органів суду. У зв'язку з цим розглядати прокуратуру як складову частину системи правосуддя лише за тією підставою, що норма Конституції України (ст. 131-1) про діяльність про-

куратури міститься в розділі VIII «Правосуддя», є неприйнятним, а тому існує потреба в додатковій обґрунтованій аргументації щодо визначення її місця в правовій системі.

Відтак вважаємо за потрібне в Конституції України передбачити окремий розділ про прокуратуру, де поряд з уже врегульованими питаннями необхідно закріпити цілі та завдання сучасної прокуратури, зважаючи на зауваження міжнародних інституцій і пропозиції, які закріплені в міжнародних нормативно-правових актах; її основні функції, гарантії недоторканності та незалежності прокурорських працівників. Зокрема, необхідно передбачити конституційну норму, яка б закріплювала за Генеральним прокурором право законодавчої ініціативи. І, певна річ, доцільно на конституційному рівні вирішити проблему місця прокуратури в системі поділу державної влади – як самостійної, незалежної інституційної системи. У Законі України «Про прокуратуру» треба посилити гарантії професійної діяльності працівників органів прокуратури, їхнє матеріально-соціальне забезпечення, зафіксувати конкретні заходи правового захисту та соціальної підтримки.

Висновки. Отже, прокуратура займає самостійне та незалежне становище в системі органів державної влади. У державному механізмі вона виконує особливі, властиві тільки їй функції та ні за своїм призначенням, ні за характером повноважень не належить до жодної з гілок влади, тим більше не підпорядкована жодній із них. Тому потрібно здійснити детальну й системну правову регламентацію статусу прокуратури, її організації та діяльності на законодавчому рівні, визначити статус прокурорських працівників. Адже жоден інший орган державної влади не наділений такою компетенцією, яку має прокуратура. Об'єктом прокурорської уваги є практично всі сфери суспільних відносин, врегульовані правом. У процесі прокурорсько-наглядової діяльності складаються особливі прокурорсько-наглядові відносини – відносини між прокуратурою та піднаглядними органами, організаціями, посадовими особами. Доцільно взагалі розглянути можливість розробити концепцію такої галузі права, як прокурорське право, яке сприятиме вирішенню зазначених вище проблем.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що правовий статус прокуратури – це правове становище органів та організацій прокуратури, наділених сукупністю повноважень щодо забезпечення законності, захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави, що відображає їхнє місце та роль у суспільстві й державі. У складі основних елементів, що характеризують правовий статус прокуратури, варто виділити найбільш значимі, це такі: 1) правові норми, що регулюють діяльність органів прокуратури; 2) місце, роль, призначення прокуратури в державному механізмі; 3) система прокурорських органів та організацій; 4) функції прокуратури.

ЛІТЕРАТУРА:

1. О прокуратуре: Закон Советских социалистических республик. URL: <http://www.economics.kiev.ua/download/ZakonySSSR/data02/tex13787.htm>
2. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): пояснювальна записка до проекту закону України. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57209
3. Толочко О.М. Європейські стандарти організації та функціонування прокуратури в демократичному суспільстві. Прокуратура України в умовах європейської інтеграції: мат-ли Міжнар. наук.-практ. конф. (19 травня 2016 р.). К.: Національна академія прокуратури України, 2016. С. 282–285.
4. Грицаенко Л.Р. Прокуратура в системі державно-правових інститутів (порівняльний аналіз). Конституційні аспекти судової реформи: мат-ли наук.-практ. конф. (26–27 червня 2008 р.). Х., 2008. С. 151–154.
5. Добровольський Д.М. Незалежність як засада організації та діяльності органів прокуратури: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.10. Одеса, 2017. 24 с.
6. Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури: наказ Генерального прокурора України від 28 листопада 2012 р. № 123. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/kodet.html?_m=publications&_t=rec&id=113992
7. Колеснік Т.Є. Незалежність як основний принцип діяльності прокуратури в Україні: адміністративно-правовий аспект. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2014. С. 79–82.
8. Висновок щодо проекту закону України «Про прокуратуру», ухвалений Венеціанською комісією на її 96-му Пленарному засіданні (Венеція, 11–12 жовтня 2013 р.). URL: <https://rm.coe.int/1680097f7d>
9. Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури: наказ Генерального прокурора України від 28 листопада 2012 р. № 123. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/kodet.html?_m=publications&_t=rec&id=113992