

UDC | УДК : 343

Анотація: У статті здійснено аналіз елементів правового та процесуального статусу прокурора на підставі чинних законодавчих актів та висловлених думок науковців. Проаналізовано міжнародні акти, які регулюють спеціальний правовий статус прокурора.

Ключові слова: правовий статус; статус прокурора; елементи статусу прокурора.

**STATUS OF THE PUBLIC PROSECUTOR
ACCORDING TO THE LAW OF UKRAINE
"ON PROSECUTOR OFFICE"
OF OCTOBER 14, 2014 (CONSIDERING
PROVISIONS OF CPC OF UKRAINE)**

KOMARNYTSKA, O., PRYADKO, V.

1 – Candidate of Legal Science,

National Academy of Prosecution of Ukraine

2 – Leading Research Fellow, Research Institute of the
National Academy of Prosecution of Ukraine

Abstract

Purpose: To define the status of the prosecutor considering "prosecutor" as a legal category described in numerous scientific sources as well as in law provisions. To examine the notion of individual or official (administrative) status.

Approach: A theoretical basis proposed is originated by somewhat different view than the one mostly used by the majority of scholars believing that the legal status of the prosecutors consists of the principles of legal status, legal interests, rights and duties, power, legal limitations, functions and tasks, guarantees, legal personality (capacity) scope, and provisions on responsibility.

Findings: It is shown that special legal status contributes general legal status of the individual with additional special rights and duties, other categories (limitations, requirements) amending it for defined period of time (being a part of special group).

The status of a person in general – is a complex category, which reflects individual's position in a particular group, for instance, by age, sex, origin, type of activity, professional skills, etc.

The real "content" of the prosecutor's status first of all consists of prosecutor's rights and duties, responsibilities and guarantees. The full and clear execution of prosecutor's power is provided by the number of guarantees defined by law, in particular by legal and social protection measures of prosecutor's office.

Keywords: legal status; status of public prosecutor; elements of status of public prosecutor.

СТАТУС ПРОКУРОРА ВІДПОВІДНО ДО ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ПРОКУРАТУРУ» ВІД 14 ЖОВТНЯ 2014 РОКУ З УРАХУВАННЯМ ПОЛОЖЕНЬ КПК УКРАЇНИ

О. КОМАРНИЦЬКА

кандидат юридичних наук,

професор кафедри нагляду за додержанням законів органами,

які проводять досудове розслідування,

Національна академія прокуратури України

В. ПРЯДКО

провідний науковий співробітник відділу наукового

забезпечення організації роботи та управління в органах

прокуратури, старший радник юстиції,

НДІ Національної академії прокуратури України

✉ зв'язок з авторами: через Редакцію

Вже стало звичним вживати поряд із терміном «статус» слово «правовий». У юридичній літературі це словосполучення є досить сталим та вживаним, його застосовують як у наукових дослідженнях, так і в нормах законодавства. Такої позиції притримуються В. В. Долежан, М. В. Косюта, П. М. Каркач, І. Є. Марочкін, О. І. Медведько, М. Р. Мичко, А. М. Мудров, М. В. Руденко, Н. Я. Якимчук та інші [1, 2, 3]. Так, відповідно до юридичної енциклопедії, правовий статус особи – це особливе становище особи з комплексом прав, свобод та обов'язків людини і громадянина, реалізація якого забезпечується системою конституційних та інших гарантій та за характером правового регулювання поділяється на загальний, галузевий і спеціальний [4, с. 44]. Спеціальний правовий статус (депутата, військовослужбовця, посадової особи тощо) доповнює загальний правовий статус (особи) додатковими (спеціальними) правами та обов'язками, іншими категоріями

СТАТУС ПРОКУРОРА СООТВЕТСТВЕННО К ЗАКОНУ УКРАИНЫ «О ПРОКУРАТУРЕ» ОТ 14 ОКТЯБРЯ 2014 ГОДА С УЧЕТОМ ПОЛОЖЕНИЙ УПК УКРАИНЫ

КОМАРНИЦКА О., ПРЯДКО В.

1 – кандидат юридических наук,

Национальная академия прокуратуры Украины

2 – ведущий научный сотрудник, НИИ Национальной академии прокуратуры Украины

Аннотация: В статье осуществлен анализ элементов правового и процессуального статуса прокурора на основании действующих законодательных актов и выраженных мнений научных работников. Проанализированы международные акты, которые регулируют специальный правовой статус прокурора.

Ключевые слова: правовой статус; статус прокурора; элементы статуса прокурора.

(обмеженнями, вимогами), коригуючи його на певний проміжок часу (перебування у складі соціальної групи) [5].

Більшість вчених притримується позиції, згідно з якою до правового статусу можуть входити такі категорії, як принципи правового статусу, законний інтерес, права та обов'язки, повноваження, правові обмеження, функції та завдання, гарантії, правосуб'єктність, засади відповідальності [6].

Водночас, поняття статусу – фізичної чи посадової особи, адміністративного керівника тощо, вченими майже не досліджувалось.

Звертаючись до поняття статусу прокурора слід зауважити, що такого терміну не інтерпретував і законодавець. Так, ні у Конституції України [7], ні у Законі України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 року [8] дефініції «статус прокурора» не наводилось. У зазначеному законі лише роз'яснювалось поняття «прокурор» шляхом надання переліку прокурорських посад у двох аспектах: як слід його розуміти при застосуванні ст. 8, ч. 4 ст. 9 та ін., а також при застосуванні ч. 3 ст. 20, ст.ст. 21, 23, 24 цього Закону.

У статті 15 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року [9] також не наводиться дефініції «статусу прокурора». При цьому у Законі констатується, що статус прокурорів визначається Конституцією України, Законом України «Про прокуратуру» та іншими законами України, чинними міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України (ст. 4 цього Закону). Тому для визначення вказаного терміну доцільно було б звернутися до норм вітчизняного законодавства, що регулює, для прикладу, статус народного депутата. Так, у Законі України «Про статус народного депутата України» [10] статус народного депутата визначається як права, обов'язки і відповідальність (преамбула цього Закону). Цей же термін (статус) у подібних значеннях вживається у назвах та тексті низки інших законів, а саме – від 7 липня 2010 р. «Про судоустрій і статус суддів» [11], від 22 жовтня 1993 р. «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» [12] та інших.

Статус особи – комплексна правова категорія, яка відображає її положення у певній групі, наприклад, за віком, статтю, походженням, видом діяльності, професійним рівнем тощо. Він може виступати у видах соціального статусу (політичного, економічного, професійного), правового статусу (загального, спеціального, галузевого, індивідуального), адміністративного статусу (у правовідносинах керівника з підлеглим) та інших. Особа, вступаючи у різноманітні правовідносини, одночасно може мати кілька статусів. Зокрема, статус депутата, військовослужбовця, посадової особи тощо наповнює загальний правовий статус громадянина спеціальними (специфіч-



Open Access

This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited.

ними) правами та обов'язками, певними обмеженнями та іншими вимогами, збагачуючи його на певний проміжок часу (перебування у складі вказаної вище соціальної групи).

Оскільки в системі органів прокуратури є посади віднесені до державної служби, то такі особи є державними службовцями, вони виконують права і обов'язки за державними посадами. Водночас, статус прокурора переважає та включає в себе статус державного службовця, є спеціальним і містить низку додаткових особливостей, що виокремлюють прокурора в середовищі інших державних службовців.

Спеціальним стосовно Закону України «Про державну службу» є Закон України «Про прокуратуру» (в редакції від 14 жовтня 2014 року), яким зокрема окреслено ряд статусних ознак прокурора: вимоги до осіб, які призначаються на посади прокурорів, порядок їх добору, проведення іспиту, спецперевірки, спецпідготовки, конкурсу, призначення та звільнення (ст.ст. 27–42, 51–63); повноваження прокурорів (ст.ст. 9, 11, 13, 22–26); вимоги щодо несумісництва та обмеження за посадою (ст.т. 18, п. 2 ч. 1 ст. 49, ст. 64); притягнення до дисциплінарної відповідальності (ст.ст. 43–50), соціальне, матеріально-побутове та пенсійне забезпечення працівників органів прокуратури тощо (ст.ст. 81–86).

До змісту статусу прокурора передусім входять його права, обов'язки, відповідальність і гарантії. Для здійснення прокурорським працівником своєї діяльності, виконання поставлених перед ним завдань він наділяється сукупністю прав і обов'язків, тобто певними повноваженнями, наявність яких є головним елементом його статусу та слугує досягненню поставлених перед органами прокуратури цілей щодо захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави (ст. 1 вказаного Закону). Повноцінне й безперешкодне виконання прокурором своїх повноважень забезпечується гарантіями, визначеними законом, зокрема, засобами правового й соціального захисту прокурорських працівників. Невиконання або неналежне виконання прокурорським працівником своїх посадових обов'язків, порушення вимог законодавства тягне встановлену законом відповідальність.

Статус прокурора є спеціальним в силу того, що прокурор є спеціальним суб'єктом правовідносин, оскільки наділений законом властивими лише йому правами та обов'язками, має додаткові гарантії та особливі вимоги для набуття даного статусу.

Варто зазначити, що поняття «прокурор» розкривається у ч. 1 ст. 15 Закону України «Про прокуратуру» (в редакції від 14 жовтня 2014 року) наданням повного переліку прокурорських посад (у кількості 19).

Особливий статус, з урахуванням окремо окреслених меж повноважень, порядку призначення та звільнення, має Генеральний прокурор України. Так, виключно він організовує роботу органів прокуратури України, призначає прокурорів на адміністративні посади та звільняє їх з адміністративних посад, видає накази з питань, що належать до його адміністративних повноважень, та нормативно-правового змісту тощо (ст. 9 вказаного Закону). Перший заступник та заступники Генерального прокурора України також можуть бути носіями повноважень Генерального прокурора України на час його відсутності. На особливому статусі вищевказаних посадових осіб наголошує і Закон України «Про державну службу» (ст. 9) [13], у якому зазначається, що їх статус регулюється Конституцією та спеціальними законами України.

Водночас, у ч. 2 статті 15 Закону України «Про прокуратуру» (в редакції від 14 жовтня 2014 року) підкреслено принцип єдності системи органів прокуратури, де наголошено, що прокурори в Україні мають єдиний статус незалежно від місця прокуратури в системі прокуратури України чи адміністративної посади, яку прокурор обіймає у прокуратурі (див. також п. 2 ч. 4 ст. 7 цього Закону). Усі ці працівники є посадовими особами органів прокуратури та наділені однаковими функціональними повноваженнями.

Крім того, особливий правовий зміст полягає в тому, що повноваження прокурора реалізуються у більшості випадків у разі порушення вимог закону іншими суб'єктами державно-публічних правовідносин, також їм характерні спеціальні форми вираження (акти прокурорського реагування). Гарантії незалежності реалізації повноважень прокурора створюють правове поле стабільності

його діяльності, а державний примус забезпечує здійснення прокурором цих повноважень [14].

Права та обов'язки прокурора, як основного елементу його статусу, детально регламентовані окремими законодавчими актами за кожною з його конституційних функцій. Наприклад, статус прокурора при реалізації функції нагляду за дотриманням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, додатково регулюється Кримінальним процесуальним кодексом України, Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність». Характерною особливістю на цьому етапі є набуття прокурором прав та обов'язків сторони обвинувачення з одночасним здійсненням нагляду за дотриманням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням [15, с. 117–135], моментом набуття таких повноважень є постановва керівника органу прокуратури про призначення прокурором у кримінальному провадженні. Важливо відзначити, що КПК України, на відміну від інших законодавчих актів, які регулюють напрямки діяльності органів прокуратури містить визначення керівника органу прокуратури та прокурора, зокрема у ст. 3 КПК України. Процесуальний закон будує процесуальний статус прокурора у провадженні в залежності від управлінського рішення керівника органу прокуратури, як на початковій стадії провадження, так і під час досудового і судового розгляду справи.

Слід відзначити позитивний висновок Венеціанської комісії (від 2 червня 2014 року) з приводу введення у Законі України «Про прокуратуру» (в редакції від 14 жовтня 2014 року) положень про загальні права і обов'язки прокурорів (ст. 19). До слова, серед цих обов'язків прокурора є й такі, що раніше не застосовувались. Наприклад, Закон зобов'язує прокурора щорічно проходити таємну перевірку доброчесності (ч. 5 ст. 19). У цьому ж контексті варто зазначити, що принципи професійної діяльності, загальні обов'язки прокурора, гарантії його незалежності, обмеження, основні вимоги до позаслужбової поведінки працівника прокуратури тощо, відповідальність за порушення вказаних положень, правове регулювання у цій сфері закріплюються Кодексом професійної етики та поведінки працівників прокуратури, затвер-

дженим наказом Генерального прокурора України від 28 листопада 2012 року № 123 [16]. Подальше запровадження та вдосконалення правил професійної етики і поведінки прокурорів Закон України «Про прокуратуру» (в редакції від 14 жовтня 2014 року) покладає на Всеукраїнську конференцію працівників прокуратури (ст. 67).

Такий елемент статусу прокурора як громадянство передбачений у статті 27 Закону України «Про прокуратуру» (в редакції від 14 жовтня 2014 року). Ця стаття підкреслює особливий характер статусу прокурора, оскільки визначає додаткові вимоги до осіб, що призначаються на прокурорські посади. Окрім громадянства України, дані особи повинні мати вищу юридичну освіту, стаж роботи в галузі права не менше двох років та володіти державною мовою. Також застосовуються певні вимоги щодо здоров'я особи, її дієздатності та несудимості (не притягненні до адмінвідповідальності за корупційне правопорушення).

Важливим елементом статусу прокурора є його відповідальність, яка настає за порушення законності та службової дисципліни, невиконання або неналежне виконання своїх службових обов'язків. Характерною ознакою відповідальності прокурора є те, що вона відповідає подвійному статусу прокурора як особи і службової особи органів прокуратури. Так, за вчинення злочину прокурор може нести кримінальну відповідальність як загальний суб'єкт, або ж як спеціальний, у разі прямої вказівки кримінального закону. Зокрема як спеціальний суб'єкт злочину прокурор буде відповідати за ч. 1 ст. 374 Кримінального кодексу України [17] «Порушення права на захист» та ч. 2 ст. 387 «Розголошення даних досудового слідства та дізнання». Самим поширеним видом відповідальності прокурора є дисциплінарна відповідальність, яка у вигляді дисциплінарного стягнення застосовується за невиконання або неналежне виконання ним службових обов'язків чи за проступок, який порочить його як працівника прокуратури, з інших підстав, передбачених ст. 43 Закону (в редакції від 14 жовтня 2014 року).

Слід зазначити, що міжнародними організаціями також розроблено документи щодо виконання прокурорами своїх функцій. Так, ООН ухвалила «Керівні принципи, що стосуються ролі осіб, що здійснюють судові переслідування» на 8-му Кон-

гресі проблем злочинності, який відбувся в Гаваї у 1990 році. Міжнародна асоціація прокурорів (МАП), до складу якої входять на правах членів прокурорські служби й асоціації різних держав, а також понад 1000 прокурорів на правах індивідуальних членів, у 1999 році опублікувала Стандарти професійної відповідальності та основні права і обов'язки прокурорів (стандарти МАП). У наступному році Рада Європи видала рекомендації R 19 (2000) Ради міністрів для держав учасниць щодо ролі державного обвинувачення в системі кримінального судочинства (Рекомендації Ради Європи).

Важливого значення набули акти, прийняті на конференціях Генеральних прокурорів Європи. Так, 24–26 січня 2005 року були прийняті Європейські інструкції з питань етики та поведінки прокурорів.

Кожен з вказаних документів містить положення, що стосуються статусу прокурорів. Зокрема, п. 1 Керівних принципів ООН 1990 року встановлює, що відібрані для здійснення судового переслідування особи повинні мати високі професійні якості й здібності, а також відповідну підготовку та кваліфікацію (п. 2). Також визначаються умови служби, підвищення на посаді, гарантії незалежності, безпеки, неможливості необґрунтованого притягнення до відповідальності (п.п. 4, 5, 7). Пункти 21 та 22 визначають питання дисциплінарної відповідальності, яка має базуватися на законі. Прийняте рішення перевіряється незалежною стороною, щоб забезпечити об'єктивну оцінку й ухвалення об'єктивного рішення.

Рекомендації Рек (2000) 19, прийняті Комітетом Міністрів Ради Європи 6 жовтня 2000 року, загалом перегукуються з положеннями Керівних принципів ООН 1990 року. Так, встановлено, що

серед головних обов'язків прокурорів – дотримання передбачених Конституцією і законами гарантій підозрюваних, потерпілих і свідків; прав і свобод людини, закріплених у Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (п.п. 5–7). При цьому, умови роботи прокурорів, такі, як: винагорода за роботу, строк перебування на посаді й пенсія, а також вік виходу на пенсію, мають відповідати їхньому високому положенню і визначаються законом.

Отже, на нашу думку, в контексті Закону України «Про прокуратуру» (в редакції від 14 жовтня 2014 року) статус прокурора безумовно розглядається як «правовий». Його сутність складають сукупність формально визначених правових норм, які закріплюють: єдині для всіх права та обов'язки прокурорів як суб'єктів владних повноважень при реалізації конституційних функцій органів прокуратури; організаційно-управлінські (адміністративні) функції прокурора; гарантії їх діяльності; вимоги до осіб, що перебувають на службі в органах прокуратури, процедуру відбору, прийняття на службу та її проходження; відповідальність прокурорів; фінансування та матеріальне (у т.ч. – соціальне) забезпечення прокурорів; правила професійної етики та поведінки прокурорів (основні принципи і моральні норми, якими повинні керуватися працівники прокуратури при виконанні своїх службових обов'язків та поза службою). Важливими елементами правил професійної етики та поведінки прокурорів є принципи професійної діяльності, загальні обов'язки прокурора, гарантії його незалежності, обмеження (щодо участі у політичній діяльності та сумісництва, недопущення конфлікту інтересів та ін.), основні вимоги до позаслужбової поведінки працівника прокуратури тощо, відповідальність за порушення вказаних положень.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Мудров А. Правовий статус державних службовців органів прокуратури України / А. Мудров, І. Європіна // Вісник прокуратури. – 2014. – № 4. – С. 8–16.
2. Мудров А. Правовий статус керівника в системі органів прокуратури України / А. Мудров, І. Європіна // Вісник прокуратури. – 2014. – № 1. – С. 103–110.
3. Якимчук Н. Я. Поняття «правовий статус», «правове становище», «правовий модус» та «правовий режим»: теоретико-правовий аналіз / Н. Я. Якимчук // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2013. – № 3 (31). – С. 11–18.
4. Юридична енциклопедія : 5 т. / [редкол. Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. – К. : Укр. енцикл., 1998. – 733 с.
5. Остапчук В. Правовий статус прокурора: сутність і проблеми удосконалення / В. Остапчук // Вісник Академії прокуратури України. — 2007. – № 1. – С. 25–29.
6. Якимчук Н. Я. Структура правового статусу розпорядників бюджетних коштів / Н. Я. Якимчук // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2010. – № 1. – С. 54–63.
7. Конституція України: офіц. текст: прийнята на п'ятій сесії Верх. Ради Укр. 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР із змінами і доповненнями, внесеними законами України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, від 1 лютого 2011 року № 2952-VI, від 19 вересня 2013 року № 586-VII // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
8. Про прокуратуру: Закон України від 5 грудня 1991 року № 1790-XII // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
9. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697- VII // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
10. Про статус народного депутата України : Закон України від 17 листопада 1992 року № 2790-XII // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
11. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 7 липня 2010 року № 2453-VI // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
12. Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту : Закон України від 22.10.1993 № 3551-XII // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
13. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 № 3723-XII // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
14. Кравчук В. Владні повноваження прокурора: теоретико-правовий аспект / В. Кравчук // Вдосконалення діяльності прокуратури – шлях до реформування кримінальної юстиції : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. – 2010. – С. 68–72.
15. Кримінальний процесуальний кодекс України. Науково-практичний коментар : у 2 т. : Т. 1 / О. М. Бандурка, Є. М. Блажівський, Є. П. Бурдоль [та ін.] ; за заг. ред. В. Я. Тація, В. П. Пшонки, А. В. Портнова. – Х. : Право, 2012. – 768 с. – Т. 1. – С. 117–135.
16. Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури : наказ Генерального прокурора України від 28 листопада 2012 року № 123 // Офіційний веб-сайт Генеральної прокуратури України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/kodet.html?_m=publications&_t=rec&id=113992.
17. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 № 2341-III // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>