

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

СТАСЮК Оксана Михайлівна - студентка 2 курсу магістратури Юридичного Інституту Київського міжнародного університету

Стаття посвячена дослідженню адміністративно-правового статусу органів прокуратури України. Автор розкриває основні принципи діяльності органів прокуратури, поняття і содержание адміністративно-правового статусу органів прокуратури, проводить оцінку основних аспектів адміністративно-правової діяльності органів прокуратури України і виділяє основні проблемні моменти.

Ключові слова: прокуратура, органи прокуратури, статус органів прокуратури, адміністративно – правове регулювання, права, обов'язки, відповідальність.

Постановка проблеми

Органи прокуратури відіграють особливу роль у забезпеченні прав, свобод та інтересів людини і громадянина, захисті суспільних та державних інтересів, внаслідок чого актуальною проблемою є розвиток їх адміністративно-правового статусу та вдосконалення національного законодавства в цій сфері. У нашій державі триває процес європейської інтеграції, активно вивчається міжнародний досвід у різних сферах суспільних відносин. З метою приведення законодавства України у відповідність до вимог європейських стандартів був прийнятий новий Закон України «Про прокуратуру». Цим Законом було суттєво посилено гарантії незалежності прокурорів, скасовано функцію загального прокурорського нагляду і внесено ряд інших змін, які загалом позитивно позначилися на адміністративно-правовому статусі прокурора.

Актуальність нашої роботи обумовлюється також конституційними положеннями про те, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Суттєву роль в такій діяльності виконують органи прокуратури України, на яку Конституцією покладається не тільки нагляд за додержанням законів при застосуванні заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженнями особистої свободи громадян, а й представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом.

Актуальним є також те, що на сьогодні входження України на європейську та світову арену, як рівного гравця, є одним із найважливіших завдань. Саме тому формування громадянського суспільства і побудова правової, демократичної, соціальної держави вимагають політичної, соціальної, економічної, культурної модернізації сучасного українського суспільства та вдосконалення механізму державної влади. І одним із найскладніших завдань цієї реформи є вдосконалення взаємодії між владою та громадянами, налагодження між ними дієвого зв'язку. Особливо це стосується органів прокуратури.

Метою статті є науково-теоретичне обґрунтування сутності та особливостей адміністративно-правового статусу органів прокуратури в Україні.

Виклад основного матеріалу

Закон України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року суттєво реформував функціональну модель української прокуратури. Було скасовано функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів, обмежено функцію нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина межами представницької діяльності прокуратури, підтверджено норми КПК України щодо збереження функції досудового слідства до моменту початку роботи Державного бюро розслідувань України, а також включено координаційну діяльність до змісту функції нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство. В підсумку, ці зміни відповідають побажанням Ради Європи і слугуватимуть наближенню української прокуратури до міжнародних стандартів функціонування цього органу [16, - с. 178].

Організація діяльності прокуратури України ґрунтується на засадах, які визначені Законом України «Про прокуратуру». Засади діяльності прокуратури – це основні керівні начала, що лежать в основі організації та діяльності органів прокуратури та відображають призначення прокуратури в державі та суспільстві, визначають завдання та повноваження прокурорів, а також зміст та характер правових заходів і засобів здійснення прокурорської діяльності, а також містять ознаки та якості, які допомагають відокремити органи прокуратури від інших державних органів, у тому числі і від правоохоронних. [6, с. 27]. Вони закріплені в ст. 3 Закону «Про прокуратуру»:

1) верховенства права та визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканості 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. [12].

Отже, структура прокуратури України складає єдину централізовану систему органів, які мають спільні завдання та функції.

А.М. Куліш вказує, що питання правового статусу державного органу в юридичній літературі донедавна зводилося до визначення його компетенції, встановленого законодавством кола прав та обов'язків [4, с. 86]. Т.В. Сараскіна для визначення правового статусу державного органу вважає доцільним: встановити призначення органу тобто його місце в системі органів державної влади; мету утворення даного державного органу; виявити сферу його діяльності; характеру його завдань і функцій; встановити права і обов'язки (повноваження) щодо здійснення поставлених перед ним завдань та функцій у певній галузі чи сфері його відання; наділення його правом приймати відповідні правові акти; міру відповідальності органу та його посадових осіб за порушення законності в діяльності органу; порядок формування структури, штатів, фінансування, порядку ліквідації, компетенція в прийнятті, реалізації і контролю за виконанням власних рішень, інформаційне забезпечення органу виконавчої влади та його структурних підрозділів [15, с. 73–74].

Ю.П. Єременко дає дефініцію правового статусу, виходячи з його структури: «Правовий статус – це юридичний вираз соціальної

свободи особистості у вигляді системи прав та обов'язків», а А.Б.Венгеров вважає, що «правовий статус – сукупність прав, свобод, обов'язків та відповідальності особистості». М.І. Матузов писав, що правовий статус є не лише сукупністю прав, свобод та обов'язків особистості, а також її законних інтересів, гарантованих державою [10, с.36].

Ми поділяємо думку В.Б. Авер'янова та С.Р. Павелків щодо віднесення до складу компетенційного блоку тільки прав та обов'язків, відповідальність доцільно включити до компетенційного блоку правового статусу органів прокуратури не як самостійний структурний елемент, а як один із різновидів обов'язків (обов'язок нести відповідальність за наслідки виконання повноважень, тобто – «юрисдикційний обов'язок») [11, с.89-90].

Як зазначає Р.В. Олійник, елементний склад правового статусу суб'єктів адміністративно-правових відносин залежить, насамперед, від того, чи це фізична, чи юридична особа [10, с. 36].

О. С. Іщук правовим статусом органів прокуратури вважає регламентоване адміністративними нормами, нормами, що містяться в органічних законах про прокуратуру та судоустрій, кодексах та інших нормативно-правових актах становище органів прокуратури, яке характеризується сукупністю їх прав, обов'язків, форм, принципів, гарантіями діяльності та відповідальністю [2, с. 92].

В. Ю. Шобухін у зміст правового статусу прокуратури включає наступні елементи [18, с. 17]:

- 1) найменування прокуратури (працівників прокуратури);
- 2) принципи організації і діяльності прокуратури;
- 3) систему прокурорських органів і порядок їх утворення;
- 4) напрямки діяльності прокуратури, включаючи права, обов'язки і відповідальність учасників прокурорсько-наглядових відносин (прокуратури, піднаглядних суб'єктів і ін.);
- 5) особливості фінансування і матеріально-технічного забезпечення органів і установ прокуратури;

6) порядок призначення і вимоги, що пред'являються до прокурорського працівника;

7) заходи правового захисту і соціальної підтримки прокурорського працівника.

Під адміністративно-правовим статусом прокуратури, як суб'єкта адміністративно-правових відносин, як зазначає О. М. Музичук і з чим ми погоджуємось, слід розуміти систему закріплених нормами адміністративного права ознак, які визначають її роль, місце та призначення у системі правовідносин, вказують на її відмінність від інших суб'єктів та порядок взаємовідносин між ними [8, с. 316–320].

Відповідно до новел Закону України від 14 жовтня 2014 року та Кодексу України про адміністративні правопорушення 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. У випадках, передбачених ч. 5 ст. 7 КУпАП, прокурор має право оскаржити постанову по справі про адміністративне правопорушення.

Особливо важливим є те, що адміністративне законодавство з питань діяльності органів прокуратури України складають як законодавчі, так і підзаконні нормативно-правові акти, а також акти індивідуально-правової дії. Вказане між іншим підтверджується Рішенням Конституційного Суду України від 09.07.1998 № 12-рп/98 [14], за яким до змісту законодавства входять не тільки закони України та чинні міжнародні договори України, а також і постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України.

В. В. Шуба справедливо зазначає, що діяльність органів прокуратури України регулюється нормами різних галузей права. Так, у Законі України «Про прокуратуру» містяться норми трудового, фінансового, цивільного, кримінального, адміністративного

права та права соціального забезпечення. Отже, Закон України «Про прокуратуру» є комплексним нормативним актом. Наявність галузевих норм, які містяться у цьому Законі, слід враховувати у практичній діяльності органів прокуратури, зокрема під час застосування норм права. Стосовно адміністративно-правових відносин у діяльності органів прокуратури України, то ними згаданим автором розуміються урегульовані адміністративно-правовими нормами суспільні відносини, які складаються як під час зовнішньої, так і внутрішньоорганізаційної діяльності органів прокуратури, одним з обов'язкових учасників яких є прокуратура або її посадова особа [19, с. 14].

14 жовтня 2014 року Верховна Рада України прийняла новий Закон України «Про прокуратуру», який позбавив органи прокуратури функції нагляду за додержанням законів. Таким чином прокуратура вже не здійснює функцію так званого «загального нагляду» і не має повноважень здійснювати перевірки підприємств, установ та організацій на предмет дотримання ними законів України. Відтепер основна роль у виконанні цих завдань відноситься до компетенції органів державної влади та контролю. Разом з цим, відповідно до положень нового закону, прокурор здійснює процесуальні та інші дії, спрямовані на захист інтересів громадянина або держави у формі представництва [1].

Згідно з п. 21 наказу Генерального прокурора від 28.11.2012 №6 гн організація представництва органів прокуратури та їх посадових осіб у адміністративному судочинстві в Генеральній прокуратурі України та прокуратурах обласного рівня покладається на підрозділи представництва інтересів громадян і держави в судах.

Однак у цій категорії справ суди часто зустрічаються з різними проблемами, а саме проблемою чіткого формулювання позовних вимог чи визначення правової природи спору (чи є спір публічно-правовим) та іншими [17].

Крім цього, певною мірою елементом незалежності прокуратури України виступає також і політичний нейтралітет її працівників, прямо випажений у Законі заборонаю приналежності працівників прокуратури

до будь-яких політичних партій чи рухів. При цьому, відповідно до ч. 1 і 2 ст. 7 Закону України «Про прокуратуру» [12], незалежність органів прокуратури втілюється переважно лише у законодавчій забороні втручання органів публічної влади, їх посадових осіб, інших громадських формувань на діяльність органів прокуратури України, а також будь-якого впливу на працівників прокуратури з метою перешкодити виконанню ними службових обов'язків або добитися прийняття неправомірного рішення.

Підкреслимо, що адміністративно-правові засади організації та діяльності органів прокуратури України в системі державних органів на даному етапі лише частково забезпечують окремі напрямки роботи прокуратури, що зумовлюється неоднозначністю правового статусу прокуратури, невідповідністю підзаконного регулювання адміністративному законодавству, відсутністю ефективної системи комплексного забезпечення діяльності прокуратури України. Все це вимагає вдосконалення адміністративної діяльності керівника в органах прокуратури України у напрямку забезпечення належного виконання покладених на прокуратуру функцій та реалізації її завдань [5].

Отже, зазначимо, що основним орієнтиром діяльності органів прокуратури з підтримання режиму законності має бути дотримання законодавства у сфері прав і свобод людини і громадянина.

На сьогоднішній день проблеми адміністративно-правового статусу прокуратури України часто стають темами дослідження багатьох науковців, тим паче з прийняттям нового Закону «Про прокуратуру».

При регламентації повноважень прокурорів новий Закон містить певні суперечності, неповноту та плутанину.

Зокрема, у ньому закріплено, що Генеральний прокурор України та керівник регіональної прокуратури можуть приймати рішення «щодо неможливості подальшого перебування на посаді» відповідного прокурора (п.4 ч.1 ст.9 та п.8 ч.1 ст.11). При цьому повноваження керівників по відношенню до прокурора місцевих прокуратур співпадають, тож незрозуміло, у яких випадках таке рішення буде приймати Генеральний

прокурор, а коли – керівник регіональної прокуратури. Зміст рішення щодо неможливості подальшого перебування прокурора на посаді Закон також не розкриває й ніяк не співвідносить його з поняттям звільнення прокурора з посади [9].

На жаль, питання про місце прокуратури не знайшло свого чіткого відображення в Концепції реформування кримінальної юстиції України. В. Мойсік припускає, що така невизначеність концепції може бути наслідком позицій, зафіксованих у Програмі діяльності Кабінету Міністрів України (п.2.3), а саме – введення прокуратури в систему органів юстиції [7, с. 8].

Органи прокуратури України становлять єдину централізовану систему, яку очолює Генеральний прокурор України (п. 1 ст. 8). Якби органи та посадові особи прокуратури були організаційно «прив'язані» до інших державних структур (судів або органів виконавчої влади), то, як визнає М. В. Косюта, «... не було б підстав ні в теоретичному, ні в практичному плані стверджувати, що прокуратура становить самостійну гілку влади» [3, с. 32]. Органи прокуратури – елемент цілісної системи органів державної влади, взаємозалежний з іншими елементами системи і водночас незалежний.

В Україні прокуратура не може належати й до судової влади. Конституція України встановлює, що правосуддя здійснюється тільки судами, юрисдикція яких поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі (ст. 124). Проте у юридичній літературі наявна точка зору, прихильники якої обґрунтовують ідею про те, що прокуратура відноситься до судової влади, оскільки забезпечує реалізацію відповідних функцій судової влади, які поза прокурорською діяльністю залишилися б деклараціями [7, с. 6-10].

На нашу думку вартим уваги є наступний момент: відповідно до ст. 21 Закону України «Про прокуратуру» протест на акт, що суперечить закону, приноситься прокурором, його заступником до органу, який його видав, або до вищестоящого органу. У протесті прокурор ставить питання про скасування акта або приведення його у відповідність до закону. Протест прокурора зупиняє дію опротестованого акта і підля-

гає обов'язковому розгляду відповідним органом або посадовою особою у 10-денний строк після його надходження. Про результати розгляду протесту в цей же строк повідомляється прокурору.

Існує проблема опротестування прокурором протоколів як процесуальних документів, яка може бути вирішена шляхом внесення відповідних змін до КУпАП. Зокрема, слід передбачити можливість зупинення провадження у справі про адміністративне правопорушення за умов наявності протесту прокурора на протокол у справі про адміністративне правопорушення. У даному випадку фактично встановлюються наслідки, аналогічні зупиненню дії правового акта внаслідок опротестування його прокурором на підставі ст. 21 Закону України «Про прокуратуру». Тобто зупинення дії процесуального документа проявляється в зупиненні провадження, рух якого обумовлюється його наявністю [13].

На даний час багато фахівців, задіяних у юридичній сфері, пропонують безліч власних пропозицій по удосконаленню прокуратури відносно її правового статусу. В результаті цього, досліджуючи пропоновані моделі удосконалення, не слід забувати про те, яке місце повинна мати прокуратура в системі органів державної влади.

Висновок

Отже, система органів прокуратури будується згідно з адміністративно – територіальним устроєм України, а також за функціональними ознаками. Правовою основою організації і діяльності органів прокуратури є Конституція, Закон України «Про прокуратуру», кримінально-процесуальне, цивільно-процесуальне, адміністративне, кримінально-виконавче, господарсько-процесуальне законодавство та інші закони України, а також визнані Україною відповідні міжнародні договори й угоди.

Варто уваги те, що правовий статус прокурора в адміністративному судочинстві багатоаспектний, що відрізняє його від правових статусів інших видів судочинства. Прокурор в адміністративному судочинстві представляє не лише інтереси громадянина

або держави в суді як законний представник, він також може набувати статусу позивача та відповідача.

Предметом представницької діяльності прокурора в адміністративному суді є публічно-правові відносини, переважно між фізичною чи юридичною особою, з одного боку, і суб'єктом владних повноважень, з іншого.

Зокрема, зусилля органів прокуратури спрямовані на захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Ми вважаємо, доцільно забезпечити тісніший взаємозв'язок прокуратури й громадян через систему постійного інформування про виконану роботу, регулярний моніторинг звернень громадян шляхом введення електронного журналу заяв, звернень та скарг. Це дозволить створити прозорий механізм прокурорської діяльності в державі.

Особливу увагу хотілося б звернути на важливість закріплення міжнародних стандартів забезпечення незалежності в діяльності органів прокуратури і порядку взаємодії у міжнародних договорах та угодах. З певних причин об'єктивного характеру міжнародні та регіональні договори та угоди не дозволяють у повному обсязі вирішити усі питання, які виникають на міжнародному рівні у зв'язку з виконанням працівниками органів прокуратури покладених на них обов'язків.

Література

1. Возняковський Т. Суттєві зміни в діяльності органів прокуратури у зв'язку з прийняттям Закону України «Про прокуратуру» [Електронний ресурс] / Т. Возняковський. – Режим доступу : <http://bucha.com.ua/>
2. Іщук О. С. Адміністративна юрисдикція органів прокуратури: дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право; теорія управління» / Іщук О. С. ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Харків, 2011. – 214 с.
3. Косіюта М. В. Прокурорська система України в умовах демократичного суспільства / М.В. Косіюта // Одеса: Юридична література, 2002. – 249 с.

4. Куліш А. М. Організаційно-правові засади функціонування правоохоронної системи України : [монографія] / А. М. Куліш. – в 2-х ч. – ч. 1. – Суми: Вид-во Сумського державного університету. – 2007. – 220 с.

5. Курись А. С. Адміністративно-правові засади діяльності прокуратури в системі державних органів України / А. С. Курись // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2011. – № 3. – С. 176–185.

6. Лапкін А. В. Основи діяльності органів прокуратури в Україні : навч. посіб. у схемах / А. В. Лапкін. – [Вид. 3-тє, змін. та допов.]. – Х. : Право, 2015. – 148 с.

7. Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції «Реформування прокуратури України: проблеми та перспективи» // Вісник Академії прокуратури України. – 2006. – № 3. – С. 6–10.

8. Музичук О. М. Уточнення сутності категорії «правовий статус» суб'єкта адміністративно-правових відносин та його елементного складу / О. М. Музичук // Форум права. – 2008. – № 1. – С. 316–321

9. Нова українська прокуратура: спроби аналізу «юридичний журнал» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.justinian.com.ua>

10. Олійник Р. В. Адміністративно-правовий статус прокуратури України / Р. В. Олійник // Європейські перспективи. – 2013. – № 13. – С. 35–40.

11. Павелків С. М. До питання про визначення адміністративно-правового статусу Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [Електронний ресурс] / С. Павелків. – Режим доступу : <http://law.knu.ua/>

12. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 р. 1697-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>

13. Проблеми правового регулювання прокурорського нагляду за додержанням законів про адміністративні правопорушення органами адміністративної юрисдикції [Електронний ресурс] / О. Драган. – Режим доступу : <http://www.ap.gov.ua>

14. Рішення Конституційного Суду

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена дослідженню адміністративно-правового статусу органів прокуратури України. Автор розкриває основні засади діяльності органів прокуратури, поняття і зміст адміністративно – правового статусу органів прокуратури, проводить оцінку основних аспектів адміністративно-правової діяльності органів прокуратури України та виділяє основні проблемні моменти.

SUMMARY

The article is devoted to administrative-legal status of the prosecution bodies of Ukraine. The author reveals the main principles of activity of bodies of prosecutor's office, the concept and content of administrative-legal status of the prosecution, to assess the main aspects of administrative legal activity of the prosecution bodies of Ukraine and highlights the main problematic issues.

України у справі про тлумачення терміну «законодавство» від 9 лип. 1998 р. № 12-рп/98 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 32. – С. 59.

15. Сараскіна Т. В. Організаційно-правові засади діяльності податкової міліції в Україні : дис. канд юрид. наук. 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право. – Університет внутрішніх справ МВС України. – Х., 2000. – С. 73–74.

16. Трагнюк Р. Р. Реформування функцій прокуратури України за новим законом «Про прокуратуру» / Р. Р. Трагнюк // Юридичний науковий електронний журнал. – 2015. – № 3. – С. 176–179.

17. Узагальнення практики застосування положень Української Конституції, КАС України та іншого законодавства щодо учас-

ті в адміністративно-правовому судочинстві працівника органів прокуратури та органів прокуратури [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://webcache.googleusercontent.com>

18. Шобухин В. Ю. Правовой статус прокуратуры и прокурорских работников Российской Федерации : дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история правовых учений». – Екатеринбург, 2005. – 239 с.

19. Шуба В. В. Адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури: загальнотеоретичні аспекти : автореф. дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. В. Шуба; Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – Х., 2007. – 22 с.