

УДК 347.963

**Тетяна Колеснік,**

викладач кафедри загальноправових дисциплін  
факультету № 6  
Харківського національного університету внутрішніх справ

## ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА, ЯКЕ РЕГУЛЮЄ МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ ГАРАНТІЙ НЕЗАЛЕЖНОСТІ ПРОКУРАТУРИ В УКРАЇНІ

*Окреслено першочергові кроки в рамках оптимізації адміністративного законодавства, які необхідно здійснити з метою підвищення рівня дотримання принципу незалежності прокуратури. З'ясовано місце прокуратури в системі органів державної влади, що дало змогу акцентувати увагу на можливих порушеннях принципу незалежності прокуратури в разі включення цього правоохоронного органу до будь-якої гілки державної влади.*

**Ключові слова:** принцип незалежності, прокуратура, правоохоронні органи, державна влада, адміністративне законодавство, оптимізація.

**Актуальність теми.** Від результативності діяльності органів прокуратури України безпосередньо залежить ефективність реалізації правоохоронної функції держави усіма уповноваженими на те суб'єктами. Зважаючи на це, великого значення набуває реформування системи органів прокуратури, основною метою якого повинна стати оптимізація діяльності прокуратури в цілому, приведення її у відповідність до сучасних міжнародних стандартів, створення необхідних умов для рівноправної взаємодії прокуратури з іншими органами державної влади, недопущення незаконного підпорядкування даного правоохоронного органу іншим суб'єктам реалізації правоохоронної функції держави та здійснення незаконного тиску на процес виконання працівниками прокуратури покладених на них обов'язків. Досягненню зазначеної мети повинно сприяти визначення відповідних гарантій незалежності прокуратури.

У контексті сучасного етапу реформування системи органів прокуратури в Україні великого значення у забезпеченні дотримання принципу незалежності прокуратури набуває з'ясування місця прокуратури в системі органів державної влади, оскільки це безпосередньо впливає на весь механізм її взаємодії з іншими органами державної влади, місцевого самоврядування та інституціями громадянського суспільства. Рекомендація Рес (2000) 19 визнає можливість існування в демократичному суспільстві різних моделей

прокуратури. Зокрема, прокуратура може існувати як незалежна частина в системі судової влади з обов'язковим визначенням у законі характеру і меж її незалежності (п. 14). Також допускається, що прокуратура може бути відносно залежною від органів виконавчої влади. У такому разі має бути забезпечена незалежність прокурорів та прозорість і справедливість їхньої діяльності (п. 13) [1; 2, с. 112]. Зазначені моделі прокуратур мають свої переваги та недоліки, але жодна з моделей не виключається, і не віддається перевага тій чи іншій моделі. Розглянемо наявні погляди науковців із цього приводу.

На думку О. М. Бандурки, прокуратура повинна бути в системі законодавчої влади. Така позиція зумовлена тим, що прокуратура є органом нагляду за виконанням законів, які ухвалюються законодавчим органом – Верховною Радою України, діє на основі повноважень, які отримані від законодавчої влади, і підконтрольна їй [3]. Як додаткове обґрунтування доцільності включення органів прокуратури до законодавчої гілки влади наводиться той факт, що саме органи прокуратури здійснюють контроль за виконанням іншими органами державної влади, місцевого самоврядування та окремими громадянами вимог нормативно-правових актів, у тому числі тих, що ухвалюються Верховною Радою України.

**Стан наукового дослідження.** Існує також підхід (зокрема, М. В. Костицького,

М. І. Малишко та В. Ф. Погорілка), відповідно до якого найбільш доцільним є віднесення органів прокуратури до виконавчої гілки влади [4; 5]. Такий підхід зазначені науковці обґрунтовують тим, що органи прокуратури належать до числа правоохоронних органів, які переважно є органами виконавчої влади. Підтримуємо точку зору О. І. Безпалової, яка зазначає, що не можна автоматично відносити органи прокуратури до числа органів виконавчої влади, ґрунтуючись лише на тих специфічних завданнях, які на них покладені у зв'язку з реалізацією правоохоронних та правозахисних функцій [6, с. 299]. Слушною є точка зору А. Т. Комзюка, який заперечує можливість конституційного віднесення прокуратури до виконавчої гілки влади [7].

**Виклад основного матеріалу.** У юридичних колах висловлюється й думка про те, що прокуратура має увійти до складу Міністерства юстиції України, тобто стати частиною органів виконавчої влади. На нашу думку, практична реалізація такої пропозиції в сучасних правових реаліях в Україні призведе до політизації прокуратури, проти чого застерігає ст. 12 Рекомендації (2000) 19. У цьому разі політизація прокуратури пов'язана з тим, що в умовах впровадження передбаченої Конституцією України нової форми державного управління може виникнути проблема залежності прокуратури від парламентської коаліції депутатських фракцій. Крім того, віднесення прокуратури до виконавчої гілки влади зумовить зміну її правової природи шляхом перетворення переважно в адміністративно-контрольний орган і суттєвого зниження дотримання принципу незалежності прокурорів. У результаті це може призвести до зниження соціально-економічного забезпечення прокурорів з огляду на зрівняння прокурорського статусу, який за своєю суттю є процесуальним, зі статусом державних службовців у сфері управління. Нагадаємо, що в цьому разі відбуватиметься порушення недоторканості соціально-економічних гарантій незалежності прокуратури.

П. В. Шумський вважає, що прокуратуру слід зробити одним з елементів правосуддя. Така позиція науковця зумовлена тим, що, з його погляду, повне включення прокуратури до складу органів виконавчої влади несе в собі небезпеку впливу з боку останньої на прокуратуру та служіння її політичній меті і базовим політичним поглядам Уряду [8, с. 93].

В. В. Сухонос, В. П. Лакизюк, Л. В. Грицаєнко, В. М. Руденко також дотримуються точки зору, відповідно до якої прокуратура є незалежним органом у системи судової влади, що вимагає оптимізації функції прокуратури, вдосконалення гарантій незалежності

прокурорів, порядку призначення, підстав та процедури звільнення Генерального прокурора України, встановлення вимог до особи, яка може обіймати цю посаду [9, с. 224].

Позиції науковців стосовно включення прокуратури до органів судової влади не є безпідставними, оскільки реалізація прокуратурою покладених на неї функцій безпосередньо пов'язана зі здійсненням правосуддя. Проте необхідно обов'язково враховувати, що в разі включення прокуратури до числа органів судової влади особливої уваги потребуватиме недопущення незаконного впливу як прокурорів на особливий статус, повноваження і незалежність суддів, так і навпаки.

Віднесення прокуратури до системи судової влади змінить її правову природу та в результаті призведе до трансформації принципу незалежності прокурорів. У зв'язку з цим заслуговує схвалення пропозиція щодо покладення на прокуратуру конституційної функції кримінального переслідування та підтримання державного обвинувачення в суді, яка є природною для прокуратури в демократичному суспільстві і повністю відповідає Рекомендаціям (2000) 19 та Парламентській Асамблеї Ради Європи № 1604 (2003) [10].

Вважаємо, що прокуратура в механізмі держави виконує особливу, властиву лише їй функцію, отже, за характером повноважень вона не повинна входити до структури будь-яких органів державної влади, зокрема управління або правосуддя. На нашу думку, оптимальним є підхід, відповідно до якого прокуратура є самостійним державним інститутом, який не входить до жодної з гілок влади та активно взаємодіє з усіма гілками державної влади, що дає змогу їй найбільш раціонально реалізувати свої правоохоронні та правозахисні функції з гарантованим дотриманням принципу незалежності власної діяльності. Вважаємо, що саме така модель системи органів державної влади зможе максимально забезпечити незалежність у діяльності органів прокуратури, що є основною гарантією ефективності її діяльності щодо захисту прав і свобод громадян, інтересів держави, забезпечення законності та правопорядку в державі.

Необхідно зазначити й те, що порушення принципу незалежності прокуратури може здійснюватися як на внутрішньому, так і на зовнішньому рівні. Наприклад, порушення такого організаційного принципу незалежності прокуратури, як порядок призначення на посаду прокурорів, у тому числі й Генерального прокуратора України, може здійснюватися під впливом як зовнішніх, так і внутрішніх факторів.

Фактично питання про підзвітність і підконтрольність Генерального прокурора України поки що залишається відкритим. З одного боку, це може породити ілюзії щодо його абсолютної незалежності від будь-кого, а з іншого, як ми бачимо на практиці, – неврегульованість цього питання у законі дає змогу представникам окремих органів державної влади давати досить легковажні оцінки стану справ у прокурорській системі і робити спроби керувати її діяльністю, що в результаті призводить до порушення принципу незалежності прокуратури загалом.

Можна з упевненістю стверджувати, що незалежність прокуратури загалом під час реалізації її повноважень вирішальною мірою пов'язана з незалежністю Генерального прокурора [11, с. 34]. Хиткість його правового становища в державній ієрархії до останнього часу не лише призводила до часті змінюваності генеральних прокурорів, а й породжувала невпевненість у всьому прокурорському середовищі, невиправдані кадрові, структурні рішення, постійні заміни організаційно-правових нормативних актів (наказів) Генерального прокурора України [12, с. 78-79]. До того ж юридична громадськість і суспільство загалом могли лише здогадуватися про дійсні причини звільнення чергового керівника прокурорської системи, зокрема й подачі ним заяви про звільнення з посади за власним бажанням. Елемент упорядкованості у вирішенні пов'язаних із цим питань було внесено змінами до ст. 122 Конституції України, а саме встановленням порядку, за яким Генеральний прокурор України не лише призначається на посаду Президентом України за згодою парламенту, а й звільняється з посади в такому ж порядку. Проте цього недостатньо.

Насамперед потрібно чітко вирішити якщо не в Конституції, то в Законі України «Про прокуратуру» питання про підзвітність і підконтрольність Генерального прокурора України. Систему контролю за діяльністю прокуратури можуть становити: парламентський контроль, президентський контроль і судовий контроль.

Формами парламентського контролю в Законі України «Про прокуратуру» визначаються: надання парламентом згоди на призначення та звільнення Генпрокурора Президентом України, щорічне заслуховування інформації про діяльність прокуратури, а також створення тимчасових спеціальних комісій і тимчасових слідчих комісій. Президентський же контроль за діяльністю прокуратури має обмежуватися призначенням на посаду і звільненням з посади Генерального прокурора і щорічним заслу-

ховуванням його інформації про діяльність прокуратури [13, с. 7].

Погоджуємося з думкою В. І. Малюги, що «...призначення на посаду навряд чи можна розглядати як елемент контролю. Інша справа – звільнення Генерального прокурора з посади. Інформування парламенту і Президента про діяльність прокуратури також можна розцінювати як контроль, оскільки ці процедури пов'язані з різними формами відслідковування стану справ у прокурорській системі і можуть бути підставою для певних організаційних висновків» [14, с. 56]. У зв'язку із цим діяльність тимчасових депутатських комісій також можна розглядати як елемент контролю за діяльністю прокуратури, що певним чином може здійснювати вплив на незалежність прокуратури в цілому.

У зв'язку із цим виникає цілком логічне питання: чи поширюється парламентський і президентський контроль на всю прокурорську систему або лише на Генерального прокурора України? У широкому розумінні він має вплив на всі органи прокуратури, але при цьому контрольні правовідносини мають виникати лише з Генеральним прокурором, який з урахуванням висновків і зауважень за наслідками контрольних заходів відповідно коригує діяльність підпорядкованих структур. Інший підхід не узгоджувався б із принципом централізації прокуратури України за вертикаллю.

Загалом існуючий порядок, коли вирішення питання про дострокове звільнення Генерального прокурора України належить до компетенції одночасно двох органів державної влади, можна розглядати як важливу гарантію забезпечення його незалежності. Такий підхід характерний для системи стимування і протидії у відносинах між різними гілками влади.

Ситуація, коли Генеральний прокурор України змушений постійно балансувати між Президентом та парламентом і, по суті, перетворюється на заручника різних політичних сил, є неприпустимою. Отже, порушення принципу політичної нейтральності прокуратури автоматично може призвести до порушення іншого принципу – незалежності.

Надто серйозною перешкодою для встановлення чітких правових меж дострокового припинення повноважень Генерального прокурора України, а отже, і забезпечення його незалежності є рішення Конституційного Суду України у справі про призначення або звільнення посадових осіб, відповідно до якого Генпрокурору, по суті, надано «титул» політичного діяча, а отже, й офіційно підтверджена припустимість дострокового припинення його повноважень у межах по-

літичної відповідальності [15, с. 46]. Підтримуємо позицію експертів Ради Європи щодо недоцільності обмеження повноважень Генерального прокурора України певним строком. Проте в контексті забезпечення принципу незалежності прокуратури навряд чи ця проблема має першорядне практичне значення, оскільки дотепер жоден Генеральний прокурор України не відпрацював на своїй посаді встановленого Конституцією України терміну (5 років), а тривалість каденції попередників нинішнього Генпрокурора не перевищувала 1–2 роки, тобто зазначена норма Основного Закону перетворилася на декларативну.

Зважаючи на викладене вище, потрібно звернути увагу на необхідність остаточного врегулювання в адміністративному законодавстві гарантованого державою принципу незалежності Генерального прокурора України. Це зумовлено тим, що саме незалежність Генерального прокурора України під час виконання ним його службових обов'язків є однією з ключових ознак дотримання принципу незалежності прокуратури в державі в цілому. Вважаємо, що з метою розширення організаційних гарантій незалежності прокуратури необхідно передбачити порядок призначення, підстави та процедуру дострокового звільнення з посади Генерального прокурора України, а також чітко окреслити вимоги, які ставляться до кандидата на цю посаду.

На нашу думку, свідченням політичного впливу на дотримання принципу незалежності прокуратури є той факт, що Президент України надсилає до Верховної Ради України письмове подання про надання згоди на призначення кандидата на посаду Генерального прокурора України, а рішення Верховної Ради України про відмову у наданні згоди на призначення на посаду Генерального прокурора України є підставою для письмового подання Президента України про надання згоди на призначення іншого кандидата [16] без можливості апеляції майбутнього кандидата. У зв'язку із цим, на нашу думку, механізм призначення Генерального прокурора України на посаду та звільнення з посади потребує своєї оптимізації в частині закріплення можливості кандидата на призначення та звільнення брати участь у процесі обговорення.

У частині оптимізації організаційних гарантій незалежності прокуратури особливої уваги потребує:

а) розширення компетенції Вищої ради юстиції як органу дисциплінарної відповідальності суддів і прокурорів, а можливо, й органу, що відбирає кандидатуру на посаду Генерального прокурора України;

б) удосконалення процедури добору, призначення, просування та переміщення прокурорів по службі, а також процедури їх дисциплінарної відповідальності згідно з п. 5 Рекомендації R (2000) 19;

в) підвищення вимог до особи, яка претендує на заняття посади в органах прокуратури (стаж роботи в галузі права, вік, успішне складання кваліфікаційного екзамену тощо).

З метою оптимізації соціально-економічних гарантій незалежності прокуратури було б доцільно передбачити у відповідних нормативно-правових актах можливість їх наближення до суддівських.

Можна було б сподіватися, що в умовах існування демократичної правової держави, якою задекларувала себе Україна, незалежність прокуратури стане беззаперечним фактом. Проте цього не сталося. Натомість кількість чинників неправомірного впливу на прокуратуру значно зросла. У вирішенні нею конкретних юридичних справ систематично втручаються народні депутати України (попри категоричне рішення Конституційного Суду України), представники політичних партій, засоби масової інформації тощо. Навіть представники органів державної влади не завжди виявляють стриманість в оцінюванні рішень і дій керівників прокуратури. Такі прояви є шкідливими навіть тоді, коли суб'єкти неправомірного впливу, перебуваючи в полоні хибних уявлень, керуються цілком добросердечними намірами. Тим більшої шкоди вони заподіюють, коли таке втручання продиктовано особистими чи корисливими мотивами. У цьому разі протиправний вплив обумовлений не відомчими, як у радянські часи, а клановими міркуваннями, хоча інколи прикривається політичними деклараціями.

У контексті забезпечення незалежності працівників прокуратури від стороннього втручання слід звернути увагу на таку гарантію, як належний рівень їх недоторканності, коли вирішується питання про притягнення прокурора до юридичної відповідальності, передусім кримінальної та адміністративної. У цьому зв'язку, на нашу думку, було б доцільно внести доповнення до Закону України «Про прокуратуру», закріпивши визначення імунітету прокурора. Це важливо, тому що жодних ознак такого імунітету, на відміну від суддівського, чинне законодавство не передбачає. Разючу невідповідність між правовою захищеністю прокурорів і суддів важко пояснити якимись раціональними міркуваннями.

У першій редакції проекту Закону України «Про прокуратуру» визначалось, що кримінальне провадження стосовно Генерального прокурора України може бути порушено

тільки заступником Генерального прокурора України за погодженням із Верховною Радою України поданням Президента України. Передбачалося також, що прокурор не може бути притягнутий до кримінальної відповідальності, затриманий чи взятий під варту без згоди Генерального прокурора України. Проникнення в житло чи службове приміщення прокурора, в його особистий чи службовий транспорт, проведення в них огляду, обшуку чи виїмки, а також огляд, виїмка його речей і документів можуть проводитися лише за вмотивованим рішенням суду за умови, що Генеральний прокурор України погодився на притягнення прокурора до кримінальної відповідальності. На жаль, в остаточній редакції Закону України «Про прокуратуру» дана дефініція не знайшла свого закріплення.

З метою забезпечення всебічного дотримання принципу незалежності прокуратури також було б доцільно на законодавчому рівні відмовитися від застосування до прокурорів таких заходів адміністративного примусу, як затримання, особистий огляд, огляд речей і документів, а також встановити, що матеріали про вчинення працівниками прокуратури адміністративних правопорушень мають надсилатися Генеральному прокурору України для відповідної перевірки та вжиття заходів. Вважаємо, що за умови виявлення з боку керівництва нашої держави необхідної політичної волі встановлення зазначених гарантій суттєво сприятиме забезпеченню незалежності прокурорів.

Назріло також питання про те, що поряд із застосуванням принципу єдиноначальності всередині прокурорської системи доцільно встановити в законодавстві межі для забезпечення процесуальної самостійності працівників у відносинах з керівниками прокуратур. Потребу давати підпорядкованим працівникам прокуратури письмові вказівки з питань реалізації ними їхніх функцій, звичайно, не слід абсолютизувати, особливо для таких управлінських ситуацій, коли потреба в цьому відсутня. В інших випадках письмове підтвердження вказівки має бути обов'язковим. При цьому треба враховувати, що відповідно до ч. 1 ст. 60 Конституції України «ніхто не зобов'язаний виконувати явно злочинні розпорядження чи накази», оскільки сам може стати у такому разі об'єктом відповідальності.

### Висновок

Враховуючи викладене, можна дійти висновку, що умови сьогодення вимагають критичного перегляду існуючого адміністративно-правового статусу прокурора, внесення в нього уточнень у частині шляхів забезпечення незалежності його діяльності, подальшого

впровадження низки міжнародних стандартів незалежності діяльності органів прокуратури в Україні.

### Список використаних джерел:

1. Рекомендація Res (2000) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(print\)/7442A47EB0B374B9C2257D8700495F8B](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(print)/7442A47EB0B374B9C2257D8700495F8B).
2. Михайленко О. Р. Прокуратура України : підручник / О. Р. Михайленко. – Київ, 2011. – 336 с.
3. Бандурка О. Прокуратура: думки про її реорганізацію / О. Бандурка // Право України. – 1995. – № 8. – С. 40–41.
4. Костицький М. В. Судова влада: світовий досвід і принципи судової реформи в Україні / М. В. Костицький // Суди в Україні. – Київ : [б.в.], 1999. – С. 5–12.
5. Погорілко В. Правова система України – стан та перспективи розвитку / В. Погорілко, М. Малишко // Віче. – 1993. – № 9. – С. 21–34.
6. Безпалова О. І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави : монографія / О. І. Безпалова. – Харків : НікаНова, 2014. – 544 с.
7. Комзюк А. Т. Місце органів прокуратури України в сучасній системі гілок влади [Електронний ресурс] / А. Т. Комзюк // Форум права. – 2013. – № 2. – С. 230–234. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2013\\_2\\_35.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_2_35.pdf).
8. Шумський П. В. Прокуратура України : навчальний посібник для студентів юрид. вузів та ф-тів / П. В. Шумський. – Київ : Вентурі, 1998. – 336 с.
9. Прокуратура України. Академічний курс : підручник / В. В. Сухонос, В. П. Лакізюк, Л. В. Грицаєнко, В. М. Руденко. – Суми : Ун-тська кн., 2005. – 566 с.
10. Role of the public prosecutor's office in a democratic society governed by the rule of law : Parliamentary Assembly Recommendation 1604(2003) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17109](http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17109).
11. Сухонос В. В. Правові та організаційні аспекти розвитку прокуратури України в сучасних умовах : монографія / В. В. Сухонос. – Суми : Ун-тська кн., 2010. – 328 с.
12. Медведько О. І. Організаційно-управлінські функції і повноваження Генерального прокурора України : монографія / О. І. Медведько. – Одеса : Юрид. літ., 2010. – 224 с.
13. Шемшученко Ю. Прокуратура України: шляхи реформування в аспекті входження в європейський правовий простір / Юрій Шемшученко, Геннадій Мурашин // Вісник Академії прокуратури України. – 2006. – № 4. – С. 5–11.
14. Малюга В. І. Принципи організації та діяльності прокуратури України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / Малюга Віктор Іванович. – Київ, 2002. – 205 с.
15. Долгий О. До оцінки точок зору щодо правового механізму висловлення недовіри Генеральному прокурору України / О. Долгий // Право України. – 2010. – № 11. – С. 44–49.
16. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.

*Определены первоочередные шаги в рамках оптимизации административного законодательства, которые необходимо осуществить с целью повышения уровня соблюдения принципа независимости прокуратуры. Выяснено место прокуратуры в системе органов государственной власти, что позволило акцентировать внимание на возможных нарушениях принципа независимости прокуратуры в случае включения этого правоохранительного органа в любую ветвь государственной власти.*

**Ключевые слова:** принцип независимости, прокуратура, правоохранительные органы, государственная власть, административное законодательство, оптимизация.

*Identified priority measures in the framework of the optimization of administrative law to be implemented in order to enhance the effectiveness of the principle of the independence of the prosecutor's office. It was found a place in the system of the prosecutor's office of public authorities, which allowed to focus on possible violations of the principle of the independence of the prosecutor's office in the case of the inclusion of the law enforcement agency in any branch of government.*

**Key words:** principle of independence, prosecutor's office, law enforcement, government, administrative law, optimization.

