

Принципи діяльності та визначення статусу органів прокуратури в контексті рішень Конституційного Суду України

В. Кощинець

кандидат юридичних наук, доцент,
начальник юридичного управління
Державної судової адміністрації України

Н. Кушакова-Костицька

кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник,
головний спеціаліст Секретаріату Конституційного Суду України

О. Палійчук

кандидат юридичних наук,
головний спеціаліст юридичного управління
Державної судової адміністрації України

У статті проаналізовано вплив рішень Конституційного Суду України на практику прокурорської діяльності. Визначено, що основоположні принципи організації і діяльності органів прокуратури, такі як єдність та централізація, незалежність та невтручання у діяльність, забезпечення особистих та соціально-економічних гарантій незалежності працівників прокуратури, знайшли своє відображення у відповідних рішеннях Конституційного Суду України.

Ключові слова: прокуратура, органи прокуратури, прокурор, підпорядковані прокурори, слідчий прокуратури, Генеральний прокурор України, рішення Конституційного Суду України.

У разі виникнення спору щодо права і правозастосування Конституційний Суд України у своїх рішеннях дає оцінку актам і діям будь-якого державного органу, а дослідження правових умов і обставин реалізації функцій та повноважень суб'єкта права завжди перевіряється на відповідність вимогам Основного Закону держави¹. Так, прийнявши ряд рішень і висновків, що стосуються прокурорської діяльності, Конституційний Суд України усунув низку законодавчих колізій.

Зазначимо, що аналізом правових позицій і висновків, які є складовими кожного рішення Конституційного Суду України, у сфері діяльності органів прокуратури займалися такі українські науковці, як В. Гончаренко, Л. Грицаєнко, Л. Давиденко, Т. Корнякова, М. Косюта, О. Литвак, А. Селіванов, А. Стрижак, В. Сухонос, М. Якимчук та інші. Але загалом ця проблема досліджена недостатньо і потребує подальшого наукового осмислення і розробки, що й стало метою цієї публікації.

¹ Селіванов А. О. Верховенство права в конституційному правосудді: аналіз конституційної юрисдикції. — К.; Х., 2006. — С. 4.

Деякі правові позиції Конституційного Суду України стосуються організації структури прокуратури, порядку призначення та звільнення з посади Генерального прокурора України та підпорядкованих йому прокурорів. Так, органи прокуратури як складова державного механізму здійснюють свою діяльність на певних засадах, основоположні з яких дістали відображення в рішеннях Конституційного Суду України, а саме:

- єдність та централізація органів прокуратури;
- незалежність та невтручання у діяльність органів прокуратури;
- особисті та соціально-економічні гарантії незалежності працівників прокуратури.

Крім того, чинним Законом України «Про прокуратуру» на законодавчому рівні закріплено такі принципи діяльності органів прокуратури:

- здійснення повноважень виключно на підставі додержання Конституції України та чинних нормативно-правових актів;
- захист прав і свобод громадян на засадах їх рівності перед законом;
- усунення порушень закону, поновлення порушених прав і притягнення у встановленому законом порядку до відповідальності осіб, які допустили ці порушення;
- гласність та відкритість у діяльності органів прокуратури;
- деполітизація органів прокуратури.

Єдність і централізація — основоположні принципи діяльності сучасної української прокуратури, адже саме за їх допомогою реалізуються її основні завдання. Важко не погодитись із твердженням, що єдина і централізована прокуратура здатна виконувати покладені на неї важливі конституційні функції незалежно від інших державних та недержавних структур, діючи суворо в межах Конституції та законів України, сприяючи точному й однаковому застосуванню законодавства¹.

Основа згаданого принципу закріплена у статтях 121, 123 Конституції України, в яких визначено, що прокуратура становить єдину систему, а організація і порядок діяльності її органів визначаються законом. Згідно з правовою позицією Конституційного Суду України ці конституційні положення не допускають жодних винятків щодо врегулювання зазначених питань будь-якими іншими нормативно-правовими актами, наприклад актами Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи органів державної влади та місцевого самоврядування.

Тому в Рішенні у справі про правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим Конституційний Суд України звернув увагу на порядок призначення прокурора Автономної Республіки Крим, визначивши його правовий статус у єдиній системі органів прокуратури².

¹ Косюта М. В. Прокуратура України: Навч. посіб. — 2-ге вид., переробл. і допов. — К., 2010. — С. 171.

² Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень Регламенту Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Положення про Рахункову палату Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Положення про порядок управління майном, що належить Автономній Республіці Крим або передане в її управління, затверджених відповідними постановами Верховної Ради Автономної Республіки Крим, та постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим «Про заходи щодо посилення кадрової роботи в Автономній Республіці Крим» від 27 лютого 2001 року № 1-рп/2001.

Згідно зі статтею 15 Закону України «Про прокуратуру» прокурор Автономної Республіки Крим призначається Генеральним прокурором України за погодженням з Верховною Радою Автономної Республіки Крим. Аналогічна норма закріплена й у статті 26 Конституції Автономної Республіки Крим. Однак Верховна Рада Автономної Республіки Крим, затвердивши своєю Постановою від 20 січня 1999 року перелік посад, за яким з Верховною Радою Автономної Республіки Крим має погоджуватися питання про звільнення з посади прокурора Автономної Республіки Крим, встановила нове правило, яке Рішенням Конституційного Суду України від 27 лютого 2001 року № 1-рп/2001 визнане неконституційним.

Принцип єдності системи прокуратури загалом, а також статус прокуратури Автономної Республіки Крим у цій єдиній та централізованій системі відображено шляхом закріплення в Конституції Автономної Республіки Крим права Верховної Ради Автономної Республіки Крим заслуховувати інформацію прокурора Республіки Крим і порушувати питання про його звільнення з посади перед Генеральним прокурором України. Тобто Верховна Рада Автономної Республіки Крим у межах своїх повноважень може лише ініціювати питання про звільнення з посади відповідного прокурора.

На нашу думку, розуміння принципу єдності прокуратури не слід зводити лише до чітко встановленої у Законі України «Про прокуратуру» ієрархічної побудови системи, що складається з Генеральної прокуратури України, прокуратури Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя (на правах обласних), міських, районних, міжрайонних, інших прирівнених до них прокуратур, а також військових прокуратур. Єдність прокуратури у широкому розумінні забезпечується такими чинниками:

- 1) утвердження й забезпечення прав і свобод людини;
- 2) забезпечення неухильного дотримання Конституції і законів України представниками системи прокуратури;
- 3) публічно-правовий характер повноважень представників прокуратури;
- 4) наявність єдиних завдань, покладених Конституцією та чинним законодавством на органи прокуратури;
- 5) єдність контрольно-управлінських зв'язків системи прокуратури.

Зазначимо, що єдність контрольно-управлінських зв'язків у системі органів прокуратури забезпечує реалізацію принципу централізації прокурорської системи. Це означає, що система прокуратури — це управлінська вертикаль з чітким підпорядкуванням та встановленою взаємодією елементів цієї системи. Тобто принцип централізації виражається через відносини «по вертикалі» і «по горизонталі». Як слушно зазначив професор В. Авер'янов, вертикальна характеристика відносин означає виділення в структурі ієрархічних рівнів, на яких знаходяться ті чи інші її одиниці — органи, їх структурні підрозділи, посадові особи. Горизонтальна характеристика полягає у розгляді зв'язків між однорівневими структурними одиницями¹. Тобто відносини «по вертикалі» в органах прокуратури — це відносини

¹ Аверьянов В. Б. Организация аппарата государственного управления. Структурно-функциональный аспект. — К., 1985. — С. 50.

між Генеральною прокуратурою України та прокуратурою Автономної Республіки Крим, прокуратурами областей, міст Києва і Севастополя, міськими, районними, міжрайонними, іншими прирівненими до них прокуратурами, а також військовими прокуратурами. Натомість відносини «по горизонталі» характеризуються взаємодією між територіальними прокуратурами одного рівня.

Очолює вертикаль системи прокуратури Генеральний прокурор України. Основа його правового статусу закріплена у статті 122 Конституції України, де і визначено процедуру призначення на посаду, звільнення з посади, строк повноважень, а також можливість висловлення недовіри Генеральному прокурору України.

Дискусійним питанням як для теоретиків, так і для практиків, особливо в контексті гарантій незалежності та деполітизації органів прокуратури, залишається процедура призначення на посаду та звільнення з посади Генерального прокурора України. Адже за період дії чинної Конституції України таку процедуру змінено втретє. Йдеться про Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010 у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, відповідно до якого визнано неконституційним Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року. Неконституційними визнано зміни і до статті 122 Конституції України, які стосуються порядку звільнення з посади Генерального прокурора України. У статті 122 чинної Конституції України, на відміну від її редакції 2004 року, визначено, що Генеральний прокурор України призначається на посаду за згодою Верховної Ради України та звільняється з посади Президентом України. Аналогічні норми вміщено і в пункті 11 статті 106 Основного Закону, за яким Президент України призначає за згодою Верховної Ради України на посаду Генерального прокурора України та звільняє його з посади, та у пункті 25 статті 85 Конституції України, за яким Верховна Рада України надає згоду на призначення Президентом України на посаду Генерального прокурора України, висловлює недовіру Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади.

Як свідчить практика іноземних держав, процедура призначення та звільнення генерального прокурора з посади віддзеркалює основні тенденції правового розвитку тієї чи іншої держави. Так, у республіках з президентською формою правління генеральний прокурор, як правило, призначається та звільняється з посади президентом, а також підзвітний і підконтрольний йому, а у державах з парламентською формою правління повноваження щодо призначення і звільнення генерального прокурора з посади належать парламенту держави. Загалом функції прокуратури та її місце у системі органів влади будь-якої держави відображають реальний рівень демократичності та ліберальності суспільства.

Наприклад, у Республіці Грузія повноваженнями щодо призначення на посаду та звільнення з посади генерального прокурора наділений парламент за поданням президента. Вірменський президент повноважний призначати очільника прокуратури за поданням прем'єр-міністра держави. У свою чергу, Генеральний прокурор Російської Федерації призначається на посаду і звільняється з посади

Радіою Федерації Федеральних Зборів Російської Федерації за погодженням із президентом.

У Мексиці генерального прокурора призначає і звільняє з посади президент без будь-якого додаткового погодження з іншими органами державної влади. Президент Республіки Болгарія повноважний призначати та звільняти генерального прокурора за поданням Вищої судової ради Республіки, а у Королівстві Іспанія такими повноваженнями наділений монарх за пропозицією уряду та за умови врахування думки Вищої ради судової влади.

Ще однією важливою підвалиною принципу єдності та централізації, яка гарантує забезпечення складовою генерального прокурора, є строк його повноважень на посаді. Щодо цього Генеральна прокуратура України як суб'єкт конституційного подання звернулася до Конституційного Суду України з клопотанням дати офіційне тлумачення словосполучення «строк повноважень Генерального прокурора України», яке застосовується у частині другій статті 122 Конституції України, частині третій статті 2 Закону України «Про прокуратуру», а також відповісти на запитання, чи може встановлений строк повноважень Генерального прокурора України перериватися, зупинятися чи продовжуватися.

У своєму Рішенні від 2 квітня 2008 року № 5-рп/2008 Конституційний Суд України дав тлумачення поняття строку повноважень Генерального прокурора України та підпорядкованих йому прокурорів як безперервного визначеного у часі періоду, перебіг якого починається з моменту набрання чинності актом про призначення на посаду Генерального прокурора України та підпорядкованих йому прокурорів і закінчується зі спливом п'яти календарних років.

Законодавче закріплення безперервного п'ятирічного строку перебування на посаді Генерального прокурора України та підпорядкованих йому прокурорів є однією з гарантій незалежності прокурорів та запобігання сторонньому безпідставному втручання у їхню роботу, унеможливлення незаконного звільнення з посади та виключення інших протиправних впливів.

Наявність таких строків у зазначених нормах права надає визначеності у реалізації суб'єктами правовідносин своїх прав і обов'язків. Адже тільки з настанням або закінченням відповідного строку пов'язане виникнення, зміна чи припинення правовідносин. Тому строк повноважень Генерального прокурора України починається з моменту набрання чинності актом Президента України про призначення особи на цю посаду і закінчується зі спливом п'яти календарних років. Конституційний Суд України зазначив, що після закінчення п'ятирічного строку особа не має права здійснювати повноваження Генерального прокурора України, а закінчення строку повноважень Генерального прокурора України є безумовною підставою для його звільнення з посади в порядку, встановленому частиною першою статті 122 Конституції України.

Додатковою гарантією незалежності прокуратури як державного інституту є чітке визначення випадків, коли Генеральний прокурор України може бути звільнений Президентом України з посади. На думку професора М. Якимчука, Генеральний прокурор не міг би відчувати себе головою системи органів, яка відповідно до Конституції України є незалежним державним інститутом, якщо його в будь-який момент «за порушення виконання службових обов'язків» мог-

ли б звільнити з посади¹. Так, згідно зі статтею 2 Закону України «Про прокуратуру» Генеральний прокурор України звільняється з посади також у разі:

- закінчення строку, на який його призначено;
- неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я;
- порушення вимог щодо несумісності;
- набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього;
- припинення його громадянства;
- подання заяви про звільнення з посади за власним бажанням.

Окрім того, Конституційний Суд України роз'яснив, що Генеральний прокурор України може бути звільнений з посади до закінчення п'ятирічного строку повноважень лише з виключних підстав, перелік яких визначено у підпункті 3.3 його Рішення від 2 квітня 2008 року № 5-рп/2008:

— висловлення Верховною Радою України недовіри, що має наслідком відставку з посади;

- неможливість виконувати свої повноваження за станом здоров'я;
- порушення вимог щодо несумісності;
- набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього;
- припинення його громадянства;
- подання заяви про звільнення з посади за власним бажанням.

Дискусійним для науковців та невіршеним законодавчо залишається питання переривання та зупинення п'ятирічного строку перебування на посаді Генерального прокурора України. У свою чергу, Конституційний Суд України в межах своїх повноважень на підставі аналізу норм чинного законодавства України констатував лише відсутність у чинному законодавстві України положень, які допускали б можливість переривання, зупинення чи продовження строку повноважень Генерального прокурора України, у тому числі й у випадку його незаконного звільнення чи обрання на виборну посаду.

Питання щодо порядку виконання обов'язків Генерального прокурора України після його звільнення з посади врегульовані Законом України «Про тимчасове виконання обов'язків посадових осіб, яких призначає на посаду за згодою Верховної Ради України Президент України або Верховна Рада України за поданням Президента України». Згідно зі статтею 1 згаданого Закону у разі звільнення (відставки) особи, яку призначає на посаду за згодою Верховної Ради України Президент України, або особи, яку призначає на посаду Верховна Рада України за поданням Президента України, обов'язки звільненої особи тимчасово, але не більше одного місяця, виконує перший заступник (у разі його відсутності — заступник) цієї посадової особи, призначений конституційно легітимною особою.

Тому у випадку звільнення з посади Генерального прокурора України його обов'язки виконує перший заступник або заступник протягом чітко встановленого на законодавчому рівні строку — одного місяця. Крім того, Законом України «Про тимчасове виконання обов'язків посадових осіб, яких призначає на посаду

¹ Якимчук М. К. Проблеми управління в органах прокуратури України: теорія і практика: Моногр. — К., 2001. — С. 75.

за згодою Верховної Ради України Президент України або Верховна Рада України за поданням Президента України» встановлено двотижневий строк, який обчислюється з дня звільнення (відставки) відповідної посадової особи, для внесення Президентом України Верховній Раді України пропозиції або відповідного подання про призначення на посаду конкретної особи.

У разі ненадання згоди Верховною Радою України на призначення запропонованої Президентом України кандидатури або відхилення нею кандидатури, поданої Президентом України для призначення на посаду, Президент України вносить на розгляд Верховної Ради України не пізніш як у двотижневий строк з дня прийняття Верховною Радою України відповідного рішення нову кандидатуру.

Оцінюючи конституційність згаданого Закону, Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 27 квітня 2000 року № 7-рп/2000 зазначив, що процес внесення Президентом України пропозицій щодо кандидатур для призначення на посади згідно з вимогами Конституції України повинен здійснюватися у взаємодії з Верховною Радою України в межах парламентських процедур. Положення Основного Закону передбачають досягнення згоди між Президентом і Верховною Радою України у вирішенні кадрових питань, у тому числі й призначення на посаду Генерального прокурора України. Питання про порядок призначення посадових осіб, тимчасове виконання їх обов'язків, а також визначення конкретних строків щодо подання кандидатур для призначення на відповідну посаду та порядку внесення пропозицій щодо цих кандидатур перебуває у площині правових основ державної служби і тому має регулюватися виключно відповідним законом. Адже йдеться про порядок призначення посадових осіб, які є керівниками відповідних державних органів, у тому числі й української прокуратури, тому невизначеність їх правового статусу, порядку тимчасового виконання обов'язків і процедури призначення прямо впливає на законність і ефективність їхньої діяльності. Посади цих керівників, вважає Конституційний Суд України, не можуть бути тривалий час вакантними, оскільки це, як свідчить практика, призводить до негативних наслідків.

Слід погодитися з такою позицією Конституційного Суду України і зазначити, що законодавчу регламентацію порядку тимчасового виконання обов'язків Генерального прокурора України необхідно розглядати як позитивний аспект у правовому регулюванні діяльності органів прокуратури, який спрямований на утвердження принципів незалежності та стабільності системи української прокуратури.

Ще однією гарантією незалежності та стабільності системи органів прокуратури України є встановлення п'ятирічного строку перебування на посаді прокурорів Автономної Республіки Крим, прокурорів областей, міст Києва і Севастополя, міських, районних, міжрайонних, інших прирівнених до них прокурорів, які призначаються Генеральним прокурором України. Зазначимо, що така норма не вміщена у чинній Конституції України, а визначена лише у статті 2 Закону України «Про прокуратуру» та витлумачена Конституційним Судом України у Рішенні від 2 квітня 2008 року № 5-рп/2008. Зокрема, Конституційний Суд України визначив, що загальні положення щодо строку перебування на посаді Генерального прокурора України стосуються й інших підпорядкованих йому прокурорів.

Проте Конституційний Суд України не дав тлумачення словосполучення «підпорядковані йому прокурори» та не навів перелік таких прокурорів, що ускладнює розуміння та вносить плутанину в поняття, які чітко не визначені на законодавчому рівні загалом та Законом України «Про прокуратуру» зокрема. Так, у чинній редакції цього Закону вживаються ситуативні (ті, що мають неоднаковий зміст у різних правових нормах та тлумачаться за ситуацією) визначення для окреслення поняття особи, яка обіймає відповідну посаду в органах прокуратури, наділена державно-владними повноваженнями та виконує основні завдання, покладені на органи прокуратури, а саме: «прокурор», «підпорядковані прокурори», «слідчий прокуратури», «слідчий» «працівник прокуратури», «інші керівні працівники органів прокуратури».

Таке ситуативне тлумачення поняття «працівник прокуратури» деякими органами державної влади та судами України у контексті частини четвертої статті 50 Закону України «Про прокуратуру» стало приводом для звернення громадянина С. Мнишенка до Конституційного Суду України. Обґрунтовуючи своє прохання про офіційне тлумачення частини четвертої статті 50 Закону України «Про прокуратуру», він зазначив, що суди України під час розгляду позовів громадян до Національної акціонерної страхової компанії «Оранта» про виплати страхового відшкодування за державним обов'язковим страхуванням працівників прокуратури не мають однозначної правової позиції щодо розуміння поняття «працівник прокуратури» та переліку посадових осіб, які є «працівниками прокуратури».

На підставі системного аналізу норм чинного Закону України «Про прокуратуру» Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 25 жовтня 2007 року № 10-рп/2007 дав тлумачення, що кадри органів прокуратури становлять єдину систему, тобто військовослужбовці військових прокуратур, які перебувають на посадах прокурорів і слідчих прокуратури, є працівниками прокуратури України.

На нашу думку, нечіткість у формулюванні понять, які визначають правовий статус посадових осіб органів прокуратури, необхідно усунути шляхом внесення відповідних змін до Закону України «Про прокуратуру», зокрема, доповнити статтю 56 роз'ясненнями щодо єдиного розуміння понять «прокурор» (а не лише стосовно певних статей згаданого Закону, як це визначено у чинній редакції), «підпорядковані прокурори», «слідчий».

Нині забезпечення принципів незалежності та невторчання у діяльність органів прокуратури є основним завданням для реформування правоохоронної системи держави загалом. Принципи незалежності та невторчання в компетентну діяльність лежать в основі діяльності будь-якого державного органу та мають бути спрямовані на виконання завдань і функцій держави. У свою чергу, відносини між певними органами державної влади повинні будуватися на основі принципу взаємодії, з урахуванням незалежності та самостійності цих суб'єктів. Система органів прокуратури не є винятком із правил, а зважаючи на її особливе місце у структурі органів державної влади та специфічні функції, діяльність української прокуратури має базуватися на таких принципах, як незалежність та невторчання у її діяльність, у забезпеченні яких відіграє і відіграватиме важливу роль Конституційний Суд України.

Кошинец В. В., Кушакова-Костицкая Н. В., Палийчук О. В. Принципы деятельности и определение статуса органов прокуратуры в контексте решений Конституционного Суда Украины. В статье проанализировано влияние решений Конституционного Суда Украины на практику прокурорской деятельности. Определено, что основополагающие принципы организации и деятельности органов прокуратуры, такие как единство и централизация, независимость и невмешательство в деятельность, обеспечение личных и социально-экономических гарантий независимости работников прокуратуры, нашли свое отражение в соответствующих решениях Конституционного Суда Украины.

Ключевые слова: прокуратура, органы прокуратуры, прокурор, подчиненные прокуроры, следователь прокуратуры, Генеральный прокурор Украины, решения Конституционного Суда Украины.

Koschynets V., Kushakova-Kostytska N., Palichuk O. The principles of the activity and identification of the status of the public prosecution bodies in the context of the decisions of the Constitutional Court of Ukraine. The article analyses the influence of the decisions of the Constitutional Court of Ukraine on the activities of the prosecution office. It is determined that the fundamental principles of the organisation and the activities of the prosecution bodies such as unity and centralisation, independence and non-interference into its activities, ensuring personal as well as social and economic guarantees of independence of the prosecution office employees have been reflected in relevant decisions of the Constitutional Court of Ukraine.

Key words: prosecution, prosecution bodies, prosecutor, subordinate prosecutors, investigator of the prosecution office, Prosecutor General of Ukraine, decisions of the Constitutional Court of Ukraine