



АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

ОЛІЙНИК Руслан Володимирович - здобувач кафедри загальноправових дисциплін факультету права та масових комунікацій Харківського національного університету внутрішніх справ

УДК 342.9

В статті автор досліджує адміністративно-правовий статус прокуратури України. Определено поняття, структуру і содержание адміністративно-правового статусу прокуратури України на сучасному етапі.

Ключові слова: прокуратура України, адміністративно-правовий статус, повноваження, компетенція, функції, завдання.

Прокуратура України як самостійний державно-правовий інститут покликана здійснювати захист прав і законних інтересів людини й громадянина, інтересів держави та суспільства. Однак невідповідність наявної моделі прокуратури міжнародним нормам і стандартам стосовно її ролі в демократичному суспільстві, насамперед щодо забезпечення прав і свобод людини й громадянина, зумовлює необхідність відповідних змін щодо напрямків діяльності прокуратури.

Актуальність теоретичних та практичних проблем у цьому напрямі на сучасному етапі зумовлена і необхідністю подальшого реформування інституту прокуратури, що вимагає доповнення Конституції щодо правового статусу прокуратури, прийняття нового Закону України «Про прокуратуру».

Реформування прокуратури залишається одним із зобов'язань України, пов'язаним із її вступом до Ради Європи. У підпункті VI пункту 11 Висновку №190 (1995) від 26 вересня 1995 року Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо

заявки України на вступ до Ради Європи зазначається, що роль та функції прокуратури (особливо щодо здійснення загального нагляду за додержанням законності) будуть змінені шляхом перетворення цієї інституції в орган, який відповідатиме стандартам Ради Європи.

Питанням адміністративно-правового статусу прокуратури України присвячено роботи О.М. Бандурки, Л.М. Давиденка, В.В. Долежана, М.Ю.Івчука, П.М. Каркача, В.І. Малюги, М.І. Мичка, О.М. Михайленка, А.В. Пшонки, М.В. Руденка, Н.О. Рибалки, В.В. Сухоноса, М.К. Якимчука та інших авторів. Однак, не зважаючи на вагомий внесок цих науковців у науково-теоретичну базу функціонування органів прокуратури, низка важливих питань ще потребує свого вирішення, а саме проблеми трансформації правового статусу органів прокуратури відповідно до сучасного етапу розвитку демократичних відносин у нашій державі та європейських стандартів.

В науковій літературі зустрічаються такі поняття як «правовий статус», «правове становище» та «адміністративно-правовий статус». Для того, щоб визначити адміністративно-правовий статус прокуратури, вважаємо, необхідно дослідити кожне з даних правових категорій. Слово «статус» у перекладі з латинської мови означає стан, положення. Під статусом органу державної влади слід розуміти його правовий стан, що характеризується комплексом

(системою) юридичних прав та обов'язків [1, с.5–11]. Поняття «правовий статус» використовується багатьма науками, є однією із центральних в теорії держави і права та усіх без винятку галузевих юридичних науках, що обумовлюється складністю та багатозначністю цього юридичного явища. Проте, незважаючи на досить поширене нормативне та літературне використання цієї категорії, серед науковців немає порозуміння щодо сутності та структури правового статусу.

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 [2, с. 86]. Т. В. Сараскіна для визначення правового статусу державного органу вважає доцільним: встановити призначення органу, то 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 [3, с. 73–74].

Розглядаючи різні визначення поняття правового статусу, можна узагальнити, що правовий статус – це регламентоване нормами права існуюче становище суб'єкта в певній системі, яке залежить від структури, прав, завдань і відповідальності. Але 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» [4, с.50], а А.Б.Венгеров вважає, що «правовий статус – сукупність прав, свобод, обов'язків

та відповідальності особистості» [5]. М.І. Матузов писав, що правовий статус являє собою не лише сукупність прав, свобод та обов'язків особистості, а також її законних інтересів, гарантованих державою [6, с.114].

А. А. Стародубцев, уточнюючи вище наведені підходи науковців, пропонує розглядати правовий статус за такими блоками: 1) цільовий; 2) структурно-організаційний; 3) функції та повноваження; 4) функціональний; 5) відповідальність [7, с. 68]. Вважаємо, що точка зору вченого є непереконливою, адже навіть на семантичному рівні можна помітити дублювання двох із наведених блоків, а саме: «функцій та повноважень» та «функціонального» блоку. Хоча певне дублювання притаманне і першому підходу, зокрема це стосується розміщення у різні блоки підпорядкованості та підвідомчості, які більш характерні для так званого «організаційно-структурного» блоку правового статусу.

Таким чином, елементний склад правового статусу суб'єктів адміністративно-правових відносин залежить, насамперед, від того, чи це фізична, чи юридична особа. Наприклад, якщо фізична особа, то елементами її правового статусу будуть: права, обов'язки та відповідальність, якщо юридична, зокрема прокуратура, то до таких пропонуємо віднести: мету її утворення та діяльності, завдання, функції, форми і методи, принципи та гарантії її діяльності, компетенцію, права, обов'язки, відповідальність, особливості організаційно-структурної будови системи органів прокуратури та взаємовідносин.

Суперечливість наукових поглядів на структуру адміністративно-правового статусу органу державної влади здебільшого зумовлюється визначенням головного структурного елементу – компетенції, оскільки на сьогодні єдиний підхід до її визначення відсутній. Більшість науковців дійшла висновку, що компетенцією слід визнавати сукупність юридично встановлених повноважень (прав та обов'язків) певного органу публічної влади, що визначають його місце в системі органів влади. Основу компетенції складають владні

повноваження – права на активні дії, які є необхідними для здійснення нормативно визначених функцій, згідно з якими орган влади може породжувати, змінювати або припиняти правовідносини [8, с.316].

Слід погодитись з позицією Д.М. Бахраха, який в адміністративно-правовому статусі державних органів виділяє три головних блоки: а) цільовий; б) структурно-організаційний; в) компетенційний (компетенцію). Першим елементом адміністративно-правового статусу державного суб'єкта є його цілі, завдання і функції, закріплені юридично. До другого входять нормативне регулювання порядку утворення, легалізації, реорганізації, ліквідації суб'єктів, їхньої підпорядкованості і передачі з відання одних організацій у підпорядкування інших, встановлення і зміни їх організаційних структур, права на організаційне самовизначення, процедуру діяльності і права на офіційні символи. Компетенція-частина правового статусу колективних суб'єктів, що складається із сукупності владних повноважень щодо певних предметів відання [9, с.28].

Адміністративно-правовий статус характеризує як фізичну, так і юридичну особу. Загалом, поняття адміністративно-правового статусу науковці пов'язують з наявністю у конкретної особи суб'єктивних прав та обов'язків, передбачених адміністративним правом. Центральне місце в адміністративно-правовому статусі посідає наявність конкретних суб'єктивних прав та обов'язків, які реалізуються цією особою як в адміністративних правовідносинах, так і поза ними.

Адміністративно-правовий статус як наукова категорія визначає особливі ознаки суб'єктів права та правовідносин. У зв'язку з цим під адміністративно-правовим статусом суб'єкта слід розуміти систему визначених у нормативно-правових актах ознак, закріплених за відповідним суб'єктом нормами адміністративного законодавства, що визначають його роль, місце та призначення у системі правовідносин, вказують на його відмінність від інших суб'єктів та порядок взаємодії між

ними [8]. Адміністративно-правовий статус суб'єкта не є статичною категорією, оскільки він змінюється в разі настання різних юридичних фактів – зміни нормативно-правової бази, отримання ліцензії, відкриття філій та представництв в інших містах і регіонах, реорганізації тощо. Адміністративно-правовий статус як наукова категорія має такі елементи, як правоздатність, дієздатність та деліктоздатність.

Виходячи з вищевказаного, до елементів правового статусу державних органів, відносять завдання, функції, компетенцію, форми і методи діяльності, але окремі фахівці не вважають зазначені категорії окремими самостійними елементами правового статусу. Погоджуємося з А. М. Подолякою, який зазначає, що компетенцією слід визнавати сукупність юридично встановлених повноважень (прав і обов'язків) конкретного органу публічної влади, що визначають його місце в системі органів влади. Головне в компетенції складають владні права – права на активні дії, які є юридично значимими. Тобто, державний орган спроможний своїми односторонніми діями (актами) породжувати, змінювати або припиняти конкретні правовідносини [10, с. 41].

Елементний склад правового статусу суб'єктів адміністративно-правових відносин залежить, насамперед, від того, чи це фізична, чи юридична особа. Наприклад, якщо фізична особа, то елементами її правового статусу будуть: права, обов'язки та відповідальність, якщо юридична, зокрема прокуратура, то до таких пропонуємо віднести: мету її утворення та діяльності, завдання, функції, форми і методи, принципи та гарантії її діяльності, компетенцію, права, обов'язки, відповідальність, особливості організаційно-структурної будови системи органів прокуратури та взаємовідносин.

Стосовно елементів адміністративно-правового статусу прокуратури серед науковців також не існує спільної думки. Так, С. О. Марченкова вважає, що до сфери адміністративно-правового статусу прокурора в Україні слід віднести: його правосуб'єктність, обов'язки і права щодо

представництва інтересів громадянина та держави в суді та нагляду за додержанням законів; відповідальності за неналежне виконання поставлених на нього завдань [11].

О. С. Іщук правовим статусом органів прокуратури вважає регламентоване адміністративними нормами, нормами, що містяться в органічних законах про прокуратуру та судову систему, кодексах та інших нормативно-правових актах становище органів прокуратури, яке характеризується сукупністю їх прав, обов'язків, форм, принципів, гарантіями діяльності та відповідальністю [12, с. 92].

В. Ю. Шобухін у зміст правового статусу прокуратури включає наступні елементи: 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. Виходячи із зазначеного, науковець пропонує наступну дефініцію «правовий статус прокуратури – це визначене в законі положення органів і установ прокуратури, а також їх працівників у суспільстві і державі, наділених сукупністю повноважень із здійснення покладених на них законом функцій по забезпеченню законності, що мають кожний своє найменування, які діють на основі встановлених у законі принципів, фінансованих винятково з федерального бюджету, і незалежний статус яких забезпечений спеціальними заходами правового захисту і соціальної підтримки прокурорських працівників» [13, с. 17]. Вважаємо дане визначення недосконалим та достатньо об'ємним, оскільки у визначення правового статусу прокуратури автор намагається перерахувати всі відомі ознаки цього органу влади.

Досліджуючи міжнародний практичний досвід, В. Мойсик відмітив, що у світі існують різні підходи до визначення правового статусу прокуратури в системі органів державної влади. Так, прокуратура може: 1) бути самостійною інституцією; 2) перебувати у складі виконавчої влади; 3) перебувати у складі судової влади; 4) перебувати у складі законодавчої влади. Крім України, самостійним органом держави прокуратура є в Азербайджані, Білорусії, Вірменії, Еквадорі, Іраку, Кореї, Туркменістані та Узбекистані. У складі виконавчої гілки влади перебувають прокуратури Австрії, Бельгії, Данії, Єгипту, Ізраїлю, Італії, Канади, Польщі, Румунії, Туреччини, Німеччини, Японії та деяких інших держав. До судової гілки влади належать прокуратури Грузії, Латвії, Люксембургу, Молдови, Колумбії, Уругваю тощо, а до законодавчої влади – Венесуели, Китаю та в низці інших держав. До виконавчої гілки влади прокуратура належить в Австрії, Естонії та Німеччині, до законодавчої – у Венесуелі, Колумбії та Люксембурзі. Проте в більшості сучасних демократичних країн спостерігається тенденція віднесення прокуратури до судової гілки влади – це Бельгія, Італія, Греція, Іспанія, Нідерланди, Португалія та ін. [14, с. 8–9].

Визначення адміністративно-правового статусу органів прокуратури України має велике значення для вдосконалення правових норм, що забезпечують утвердження верховенства права та зміцнення правопорядку. Загалом, категорія «правовий статус» є багатоаспектною й багатоелементною. На думку автора, до основних елементів цього правового інституту можна віднести: завдання та цілі, повноваження та компетенцію, відповідальність, порядок формування та процедури діяльності цих органів.

Питання адміністративно-правового статусу прокуратури і надалі є досить обговорюваним та дискусійним питанням. Наразі ж має місце тенденція до звуження повноважень органів прокуратури України. З ухваленням Кримінального процесуального кодексу України зроблено вагомий крок до вирішення проблемного

питання прокурорського слідства. Наразі назріла потреба у подальшій систематизації законодавства, що регламентує структуру та зміст адміністративно-правового статусу органів прокуратури України. Актуальним на сьогодні є питання змін в адміністративно-правовому статусі органів прокуратури України відповідно до міжнародних принципів і стандартів щодо її ролі та місця в демократичному суспільстві з урахуванням історичних традицій та реального стану суспільного і державного розвитку нашої країни, зняття застережень експертів Ради Європи щодо функцій прокуратури України та захисту прав людини, суспільних і державних інтересів.

Аналіз наведених вище та інших теоретико-методологічних положень науковців щодо розуміння сутності категорій «правовий статус», «адміністративно-правовий статус», «адміністративно-правовий статус прокуратури» та їх елементного складу дозволив зробити такі висновки:

1. Основне призначення категорії «правовий статус» полягає у деталізації особливих ознак прокуратури, як суб'єкта адміністративно-правових відносин. У визначенні адміністративно-правового статусу прокуратури акцентується увага саме на її ролі та місці системі правовідносин та на те, чим цей державний орган відрізняється від інших.

2. У теоретичному розумінні відсутній єдиний підхід серед науковців у визначенні правового та адміністративно-правового статусу прокуратури, а існуюча багатоманітність поглядів в основному зводиться до визначення його елементів. У юридичній літературі правовий статус суб'єкта, як правило, визначається через систему закріплених в нормативних актах прав та обов'язків (повноважень), а також його відповідальності.

4. Під адміністративно-правовим статусом прокуратури, як суб'єкта адміністративно-правових відносин, 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 [15, с. 316–320].

5. В умовах реформування органів прокуратури у процесі європейської інтеграції та формування у державі системи досудового слідства нагальною є потреба системного науково-обґрунтованого вдосконалення системи адміністративно-правового статусу прокуратури України на засадах верховенства права й цінностей демократичного суспільства.

Література

1. Якимов А. Ю. Статус суб'єкта права (теоретические вопросы) / А.Ю.Якимов // Государство и право, – 2006.–№4.– С.5–11.
2. 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.
3. Сараскіна Т. В. Організаційно-правові засади діяльності податкової міліції в Україні. дис. канд юрид. наук. Х.,2000. – С. 73–74.
4. Єременко Ю.П. Предмет российского конституционного права / Ю.П. Єременко. – Росгов-на-Дону, 1996. – 50 с.
5. Венгеров А.Б. Теория государства и права / А.Б. Венгеров. – М., 1988. – 624 с.
6. Матузов М.И. Личность Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права [монография] / М.И. Матузов. – Саратов, 1972. – 290с.
7. Стародубцев А. А. Організаційно-правові питання діяльності інспекції особового складу щодо зміцнення законності і дисципліни в органах внутрішніх справ: дис. канд. юрид. наук. / А. А. Стародубцев. – Харків, 1999. – С. 86.
8. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс: [підруч.]/ за заг. ред. академіка НАПрН України О. М. Бандурки. Видання друге. – Х.: Золота миля, 2012. – 584с.
9. Бахрах Д. Н. Административное право; учеб. для вузов / Д. Н. Бахрах. – М.: Издательство ВЕК, 1999. – 368 с.С. 27.
10. Подоляка А. М. Адміністративно-

АНОТАЦІЯ

У статті автор досліджує адміністративно-правовий статус прокуратури України. Визначено поняття, структуру та зміст адміністративно-правового статусу прокуратури України на сучасному етапі.

SUMMARY

The author considers of the administrative and legal status Prosecutor of Ukraine. Defined the concept, structure and content of the administrative and legal status of the Prosecutor of Ukraine at the present stage.

правовий статус Державної автомобільної інспекції МВС України: дис. канд. юрид. наук за спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Харків, 2004. – 194 с.

11. Марченкова С. О. Поняття адміністративно-правового статусу прокурора в Україні / С. О. Марченкова : [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.law-property.in.ua/articles/67-marchenkov-sa-office-concepts-administratynopravovoho-status-in-ukraine.html>

12. 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.

13. Шобухин В. Ю. Правовой статус прокуратуры и прокурорских работников Российской Федерации: дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». – Екатеринбург, 2005. – 239 с.

14. Мойсик В. До питання реформування української прокуратури / І.В.Мойсик // Голос України. – 2008. – 13 трав. (№ 89). – С. 8 – 9.

15. 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 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-1/08momicc.pdf>