

УДК 342.98

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2021.13.21>**Маслова О.В.**

*аспірант кафедри публічного права
Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»
e-mail: molga090807@gmail.com*

ГАРАНТІЇ НЕЗАЛЕЖНОСТІ ПРОКУРОРА ЯК СКЛАДОВА ЙОГО АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ

Постановка проблеми. здійснення контролю-наглядової функції прокурором має базуватися на реалізації правозахисних, координаційних та інформаційно-превентивних повноважень.

Визначення функцій прокуратури є відносно сталою категорією та вимагає її нормативного закріплення на конституційному рівні, тоді як обсяг повноважень прокурора має визначатися як відносно ситуативна категорія, що дозволяє її врегулювання на рівні Закону України «Про прокуратуру» чи кодифікованих процесуальних нормативно-правових актів.

Функції прокуратури реалізуються в межах встановленого обсягу компетенції, загально-визнаним розумінням якої є система повноважень публічно-управлінського суб'єкта, що здійснюються ним у певній сфері – зокрема, сфері захисту прав і свобод особи. Як правило, розуміння компетенції будь-якого суб'єкта владних повноважень зводиться до визначення кола його прав та обов'язків.

Стан наукової розробки проблеми. Триваюча діяльність із удосконалення системи публічного адміністрування в Україні має дискусійний характер. Питання визначення змісту та структури адміністративно-правового статусу органів державної влади неодноразово було предметом наукових розробок, зокрема, вартими уваги є дослідження таких вчених, як В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк, В. М. Бевзенко, В. М. Гарашук, І. П. Голосніченко, В. В. Зуй, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, Н. Р. Нижник, С. Г. Сте-

ценко, В. О. Шамрай, В. К. Шкарупа та ін. Однак реформування органів прокуратури вимагає перегляду змісту її функцій як складової системи публічного адміністрування в цілому, і зокрема, зосередження дослідницької уваги на здійсненні характеристики системи гарантій незалежності прокурора як складової його адміністративно-правового статусу.

Метою наукової статті визначено охарактеризувати гарантії незалежності прокурора як складову його адміністративно-правового статусу.

Виклад основного матеріалу. Як обґрунтовує О. Неврозов здійснення адміністративних повноважень прокуратури розуміється як сукупність правових засобів щодо реалізації адміністративної діяльності прокуратур різних рівнів, що має спрямовуватися на забезпечення її функцій в цілому, зокрема, підтримання державного обвинувачення в суді, представництва інтересів громадян або держави в суді, нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, шляхом покладення на них адміністративних обов'язків і надання для їх виконання відповідних адміністративних прав [1, с. 97].

До форм здійснення адміністративних повноважень належать видання докумен-

тів прокурорського реагування [2, с. 679]. Б.Г. Васильчук умовно адміністративні повноваження за сферою їх реалізації класифікує на представницькі повноваження; організаційно-управлінські повноваження; повноваження, які за своєю природою є кадровими [3, с. 125].

Інший підхід обґрунтований до класифікації адміністративних повноважень у дослідженнях І. Білодіда, у системі яких виокремлено: внутрішньо організаційні повноваження, що полягають у представництві органів прокуратури у взаємовідносинах між собою та органами державної влади, місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами; внутрішньої організації діяльності окремого рівня прокуратури, в тому числі визначення розпорядку дня, порядку призначення та звільнення прокурорів із посад, застосування заходів відповідальності за недотримання посадовцем покладених на нього обов'язків; зовнішньо управлінські, реалізація яких спрямовується на координацію здійснення завдань оперативно-розшукової діяльності чи досудового розслідування, відбування кримінального покарання чи застосування заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян; ознайомлення з матеріалами справ забезпечення збирання та дослідження доказів, подання клопотань та відводів [4, с. 66].

Згідно із положеннями статті 19 Закону України «Про прокуратуру» закріплюється таке право прокурора, як: право брати участь у прокурорському самоврядуванні для врегулювання питань внутрішньо організаційної діяльності прокуратури у порядку, визначеному чинним законодавством України. Натомість коло обов'язків прокурора є значно ширшим, і до них належать: обов'язок підвищувати власний професійний рівень та свою кваліфікацію; обов'язок неухильно додержуватися присяги прокурора; обов'язок виявляти повагу до осіб під час здійснення своїх повноважень; обов'язок не розголошувати відомості, які становлять таємницю, що охо-

рюється законом; обов'язок діяти лише на підставі, в межах та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; обов'язок додержуватися правил прокурорської етики, зокрема не допускати поведінки, яка дискредитує його як представника прокуратури та може зашкодити авторитету прокуратури; обов'язок щорічно проходити таємну перевірку доброчесності. З точки зору практичної затребуваності є визначення класифікації адміністративних обов'язків прокурорів, які з врахуванням результатів науково-теоретичних розробок можуть бути систематизовані на: загальні адміністративні обов'язки, що характеризують діяльність переважної більшості публічних службовців правоохоронних органів; спеціальні, які дозволяють визначити специфіку роботи в відповідних органах публічної представницько-сервісної служби; організаційно-управлінські, що дозволяють оптимізувати внутрішню структури органів прокуратури; морально-етичні, які є безумовною складовою належності професійного рівня підготовки публічного службовця.

Дійсно, аналіз нормативних положень чинного Закону України «Про прокуратуру» дозволяє зробити висновок, що права публічного службовця у порівнянні із колом його обов'язків є вужчим, однак при цьому необхідно враховувати, що права прокурора можуть бути закріплені не лише в зазначеному законодавчому акті. Суб'єктивні права прокурора як публічного службовця мають розумітися як форма можливої діяльності, спрямованої на реалізацію покладених на нього завдань та функцій у сфері державно-управлінських відносин. Так, У. Ляхович відзначає, що права публічних службовців базуються на нормах адміністративного права, гарантуються державою, що полягають у праві користуватися певною юридичною можливістю (тобто правом на власні дії), правом вимагати від інших суб'єктів певної поведінки (тобто правом на чужі дії), а також правом забезпечувати на належному рівні реалізацію наданих особі прав (тобто правом на захист) [5, с. 45].

З врахуванням функцій прокуратури її посадові особи наділені, як зазначає Ю.В. Ударцов, громадянськими, службовими та посадовими правами [6, с. 946]. Дещо подібний підхід підтримано у дослідженнях С. Циганка, який виокремлює загальні адміністративні права (право на захист з боку органів державної влади; право на організаційно-матеріальне забезпечення; право на виявлення громадянської позиції; право на безперешкодне, в межах закону, виконання своїх повноважень); спеціальні посадові адміністративні права (загальні посадові права прокурора (зокрема, право на прокурорське самоврядування; право публічного громадського захисту); та додаткові адміністративні права державних службовців органів прокуратури [7, с. 96–97]. М.О. Ізотова виокремлює професійні права прокурора (які дозволяють посадовій особі реалізувати покладені на нього функції та завдання діяльності); допоміжні права (які дозволяють організувати реалізувати основних професійних прав, зокрема право на процесуальну незалежність); здійснення професійної діяльності; право на процесуальну незалежність тощо); компенсаційні права (що складають соціально-економічні гарантії користування певними соціальними благами) [8, с. 46–47]. Необхідно зазначити, що в цілому, така класифікація адміністративних прав прокурора перебуває у певному понятійному збігу із такою категорією, як «гарантії діяльності прокурора», або ж як «гарантії незалежності прокурора».

Складовою адміністративно-правового статусу прокурора є підстави та порядок застосування до нього заходів адміністративної відповідальності.

В.К. Колпаков обґрунтовує, що адміністративною відповідальністю є примусове, з додержанням встановленої процедури, застосування правомочним суб'єктом передбачених законодавством за вчинення адміністративного проступку заходів впливу, які виконані правопорушником [9, с. 65]. Т.О. Коломоець акцентує, що адміністративна

відповідальність має розумітися як різновид юридичної відповідальності, що виявляється у формі негативного реагування з боку держави в особі її компетентних органів на відповідну категорію протиправних проявів [10, с. 17].

А. Манькут обґрунтовує авторський підхід до розуміння категорії «юридична відповідальність працівників прокуратури», під якою вченим розуміється встановлені нормами права санкції, що застосовуються до особи, яка їх порушила або неналежно виконала встановлені законом обов'язки, а саме до працівників прокуратури [11, с. 17]. Акцент на застосуванні покарання як складової механізму адміністративної відповідальності прокурора зроблено у дослідженнях М. Івчука [12, с. 12].

Натомість головною метою застосування заходів адміністративної відповідальності, як обґрунтовує В. Труханов, є сприяння забезпеченню належного рівня виконання прокурами покладених на них службових обов'язків [13, с. 11].

Вище зазначені підходи дозволяють обґрунтувати доцільність розуміння адміністративної відповідальності прокурора як встановленої нормами чинного законодавства можливість застосування спеціально уповноваженими органами (особами) заходів державного примусу (в тому числі адміністративних стягнень), що мають негативний особистий чи майновий характер, до посадових осіб органів прокуратури, що неналежним чином виконують чи не виконують покладені на них службові обов'язки.

Такий підхід до розуміння категорії «адміністративно-правова відповідальність прокурора» свідчить про її публічно-владний характер.

До прокурорів застосовуються також заходи дисциплінарного впливу. Законом України «Про прокуратуру» передбачений окремий розділ, що визначає правові засади застосування заходів дисциплінарної відповідальності (розділ VI). Застосування заходів дисциплінарної відповідально-

сті здійснюється відповідно до положень Закону України «Про прокуратуру», що не протирічить вимогам частини другої статті 15 Кодексу України про адміністративні правопорушення [14], яка передбачає, що «особи, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів або спеціальних положень про дисципліну, у випадках, прямо передбачених ними, несуть за вчинення адміністративних правопорушень дисциплінарну відповідальність, а в інших випадках – адміністративну відповідальність на загальних підставах».

Отже, прокурори у разі вчинення ними адміністративних правопорушень несуть дисциплінарну відповідальність, а у разі відсутності прямої вказівки спеціального закону,

мають бути притягнуті до адміністративної відповідальності на загальних підставах.

Висновок. Таким чином, необхідно підкреслити, що компетенція державно-владного суб'єкта складає зміст його адміністративно-правового статусу, однак не є тотожною йому. До складу адміністративно-правового статусу суб'єкта владних повноважень окрім визначених чинним законодавством прав та обов'язків має бути віднесені гарантії ефективності його діяльності, підстави та механізм застосування заходів юридичної відповідальності у разі неналежного виконання чи невиконання покладених на нього функцій, завдань, цілей діяльності.

Анотація

Метою наукової статті визначено охарактеризувати гарантії незалежності прокурора як складова його адміністративно-правового статусу. Реалізація функцій прокурора безпосередньо пов'язується із визначенням змісту його компетенції в цілому, і зокрема, встановлення системи гарантій незалежності його діяльності. На підставі дослідження науково-теоретичних підходів до розуміння категорії «функції прокуратури» зроблено такі висновки: по-перше, функції прокуратури – це певний вид її діяльності; по-друге, реалізація такої діяльності сприяє виконанню відповідних завдань та спрямована на досягнення соціально корисних цілей, і тому відображає специфіку її діяльності; по-третє, функції прокуратури визначаються конкретними історичними та суспільними умовами розвитку; по-четверте, ефективність реалізації функцій прокуратури вимагає застосування специфічних форм та методів діяльності; по-п'яте, реалізація функцій прокуратури обмежується обсягом встановлених чинним законодавством повноважень. Визначено, що реалізація правозахисної функції держави у зарубіжних країнах здійснюється у формі таких моделей діяльності прокуратури, як: 1) реалізація правового захисту інтересів держави, суспільства та окремої людини відбувається виключно в межах кримінально-правового провадження (Велика Британія, Італія); 2) прокуратура здійснює захист інтересів соціально незахищених верств населення (Федеративна Республіка Німеччина, Республіка Польща, Сполучені Штати Америки, Французька Республіка); 3) прокуратура здійснює функції захисту як держави, так і соціально незахищених верств населення (Бразилія, Україна, Молдова); 4) прокуратура здійснює загальний нагляд (Республіка Білорусь, В'єтнам, Китайська народна республіка).

Ключові слова: ефективність законодавства, прокуратура, публічне адміністрування, функції публічного адміністрування, цілі публічного адміністрування.

Maslova O.V. guarantees of independence of the prosecutor as a component of his administrative and legal status

Summary

The purpose of the scientific article is to characterize the guarantees of independence of the prosecutor as a component of his administrative and legal status. The implementation of the functions of the Prosecutor of Ukraine is directly related to the definition of the content of his competence in general, and in particular, the establishment of a system of guarantees of independence of his activities. Based on the study of

scientific and theoretical approaches to understanding the category of "functions of the prosecutor's office" the following conclusions are made: first, the functions of the prosecutor's office - is a certain type of its activities; secondly, the implementation of such activities contributes to the implementation of relevant tasks and is aimed at achieving socially useful goals, and therefore reflects the specifics of its activities; thirdly, the functions of the prosecutor's office are determined by specific historical and social conditions of development; fourth, the effectiveness of the prosecutor's office requires the use of specific forms and methods of activity; fifth, the implementation of the functions of the prosecutor's office is limited by the scope of powers established by current legislation. It is determined that the implementation of the human rights function of the state in foreign countries is carried out in the form of such models of the prosecutor's office as: 1) the implementation of legal protection of the state, society and individuals takes place exclusively within criminal proceedings (UK, Italy); 2) the prosecutor's office protects the interests of socially vulnerable groups (the Federal Republic of Germany, the Republic of Poland, the United States of America, the French Republic); 3) the prosecutor's office performs the functions of protection of both the state and socially vulnerable groups (Brazil, Ukraine, Moldova); 4) the prosecutor's office carries out general supervision (Republic of Belarus, Vietnam, People's Republic of China).

Key words: efficiency of legislation, prosecutor's office, public administration, functions of public administration, goals of public administration.

Список використаних джерел:

1. Неврозов О.Б. Адміністративно-правовий статус прокуратури в Україні : . дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. 235 с.
2. Сидоренко Р.О. Адміністративні повноваження прокуратури України: поняття, зміст та сутність. *Форум права*. 2011. № 4. С. 674-680.
3. Васильчук Б.Г. Прокуратура як суб'єкт адміністративного права України: дис. ... к.ю.н. 12.00.07. Запоріжжя-Дніпро, 2019. 210 с.
4. Білодід І.М. Адміністративні повноваження органів прокуратури України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2015. Вип. 35. Ч. II. Т. 2. С. 63-67.
5. Ляхович У.І. Організаційно-правове забезпечення реалізації адміністративно-правового статусу державного службовця : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2008. 182 с.
6. Ударцов Ю.В. Права та обов'язки державних службовців органів прокуратури: адміністративно-правовий аспект. *Форум права*. 2012. № 4. С.944-949.
7. Циганок С.В. Адміністративно-правовий статус регіональної прокуратури в Україні : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. 209 с.
8. Ізотова М.О. Правовий статус керівника місцевої прокуратури : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10. Харків. 2018. 206 с.
9. Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : навч. посібник. Київ: Юрінком інтер, 2008. 256 с.
10. Адміністративна відповідальність : навчальний посібник / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. Київ : Істина, 2011. 84 с.
11. Манькут А. Поняття юридичної відповідальності працівників прокуратури. *Підприємство, господарство і право*. 2016. № 2. С. 158-161.
12. Івчук М.Ю. Адміністративно-правовий статус органів прокуратури України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2011. 180 с.
13. Труханов В.А. Адміністративно-правове регулювання відповідальності працівників прокуратури : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.07. Сімферополь, 2012. 22 с.
14. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>