

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF THE PROSECUTOR'S BODIES

Савчук Р.М., к.ю.н., доцент,
директор

*Івано-Франківський навчально-науковий юридичний інститут
Національного університету «Одеська юридична академія»*

В даній статті досліджуються питання адміністративно-правового статусу органів прокуратури України. Висвітлена позиція про те, що адміністративно-правовий статус органів прокуратури України є галузевим правовим статусом, який вже конкретизує зміст загального правового статусу щодо адміністративно-правових правовідносин. За період незалежності України проводились ряд реформ, проте вони включали в себе, як правило, позбавлення її окремих функцій та зміна чисельності прокурорів, переважно в бік зменшення їхньої кількості. Але звичайно, що реформування має торкнутись в першу чергу самого статусу та функцій прокуратури, щоб приблизити її до світових демократичних стандартів. Наголошено також у статті і на тому, що дослідження змісту адміністративно-правового статусу правоохоронних органів неможливе без з'ясування основних напрямків їхньої діяльності, які допомагають розкрити місце, роль та соціальне призначення органів прокуратури України. Органи прокуратури займають особливе місце в системі суб'єктів адміністративного права, що зумовлено наявністю спеціалізованих правових характеристик, визначених державою, шляхом закріплення їх у Конституції України. Органи прокуратури є суб'єктом адміністративного права, вступають в особливий вид адміністративно-правових відносин – правоохоронні, є частиною механізму державного управління в адміністративно-політичній сфері, а отже, мають відповідний адміністративно-правовий статус.

У даній статті ми обговорили деякі аспекти структурних елементів адміністративно-правового статусу органів прокуратури України. Також було висвітлено положення про те, що адміністративно-правовий статус органів прокуратури України – це врегульована адміністративно-правовими нормами сукупність повноважень зазначеного органу, які визначають його місце і роль у системі органів державної влади, характер взаємовідносин з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, фізичними та юридичними особами, а також гарантії реалізації передбачених законодавством повноважень даного органу та прав і обов'язків посадових осіб, юридична відповідальність за невиконання чи неналежне виконання повноважень. Запропоновано до структурних елементів адміністративно-правового статусу органів прокуратури України віднести: мету, завдання, функції, повноваження, юридичну відповідальність, гарантії діяльності.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, прокуратура, повноваження органів прокуратури, функції органів прокуратури, завдання прокуратури.

This article examines the issue of the administrative and legal status of the prosecutor's office of Ukraine. The position that the administrative-legal status of the prosecutor's office of Ukraine is a sectoral legal status, which already specifies the content of the general legal status regarding administrative-legal relations, is highlighted. During the period of Ukraine's independence, a number of reforms were carried out, but they included, as a rule, the deprivation of its individual functions and a change in the number of prosecutors, mainly in the direction of reducing their number. But of course, the reform should first of all affect the very status and functions of the prosecutor's office, in order to bring it closer to world democratic standards. The article also emphasizes that the study of the content of the administrative and legal status of law enforcement agencies is impossible without clarifying the main directions of their activity, which help to reveal the place, role and social purpose of the prosecutor's office of Ukraine. The bodies of the prosecutor's office occupy a special place in the system of subjects of administrative law, which is due to the presence of specialized legal characteristics determined by the state by enshrining them in the Constitution of Ukraine. The bodies of the prosecutor's office are subjects of administrative law, enter into a special type of administrative-legal relations – law enforcement, are part of the mechanism of state management in the administrative-political sphere, and therefore have the corresponding administrative-legal status. In this article, we discussed some aspects of the structural elements of the administrative and legal status of the prosecutor's office of Ukraine. It was also highlighted the provision that the administrative-legal status of the prosecutor's office of Ukraine is a set of powers of the said body regulated by administrative-legal norms, which determine its place and role in the system of state authorities, the nature of relations with other state bodies, local self-government bodies, by their officials, individuals and legal entities, as well as guarantees of the implementation of the powers of this body and the rights and duties of officials provided for by law, legal responsibility for non-fulfillment or improper fulfillment of powers. It is suggested that the structural elements of the administrative and legal status of the prosecutor's office of Ukraine include: purpose, tasks, functions, powers, legal responsibility, and guarantees of activity.

Key words: administrative and legal status, prosecutor's office, powers of prosecutor's office, functions of prosecutor's office, task of prosecutor's office.

Постановка проблеми та її актуальність. Відповідно до Конституції України наша держава є правовою. Вибравши шлях євроінтеграції, Україна обрала вектор проведення реформ у різних сферах, в тому числі і серед правоохоронних органів. Практика функціонування прокуратури в країнах Європейського Союзу засвідчує важливу роль прокуратури як органу публічного обвинувачення, так і органу забезпечення дотримання законності поза межами кримінального процесу. Для реалізації функцій та покладених завдань органи прокуратури України наділені відповідними повноваженнями в різних сферах діяльності суспільства, в тому числі в сфері публічного адміністрування. Україна як сучасна демократична держава прагне формувати власну модель публічного адміністрування системи органів кримінальної юстиції, ключовою роллю у якій займає саме прокуратура. Місце, роль органів прокуратури України можна визначити завдяки чіткому

окресленню її правового статусу і зокрема, адміністративно-правового статусу. Тому важливим є з'ясування адміністративно-правового статусу органів прокуратури України, а також необхідним є чітко відобразити структурні елементи, що входять до адміністративно-правового статусу даного правоохоронного органу.

Проблемам адміністративно-правового статусу органу прокуратури України присвятили свій науковий доробок такі вчені як: В. Бабенко, Р. Басараб, Д. Д'ячков, Ю. Данильченко, О. Кобилянський, С. Кулинич, А. Курись, О. Мартинюк, С. Марченкова, В. Миколенко, Н. Рибалка, А. Тогобіцька-Громова, Ю. Ударцов, П. Шаганенко, А. Шаповалов, В. Шуба, М. Якимчук та ін.

Метою статті є з'ясування поняття адміністративно-правовий статус органів прокуратури України та обґрунтування пропозицій щодо удосконалення адміністративно-правового статусу даного правоохоронного органу.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про прокуратуру» прокуратура України становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому цим законом, здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави [1].

Варто зазначити, що правовий статус особи або органу державної влади – це одна із форм реалізації соціального статусу. Тобто, правовий статус – визначена законодавством форма поведінки суб'єкта, його волевиявлення та умови, визначені у відповідних законодавчих актах [2, с. 243].

В. Я. Малиновський пише, що правовий статус становить правовий інститут, що складається з таких основних елементів: завдання, мета, цілі, компетенція, санкції, порядок створення та припинення діяльності [3, с. 378].

В. К. Колпаков, пропонує під адміністративно-правовим статусом розуміти комплекс конкретно визначених суб'єктивних прав і обов'язків, які закріплені за відповідним суб'єктом нормами адміністративного права [4, с. 194]; Ю.П.Битяк розглядає як права та обов'язки, гарантії цих прав і відповідальність за невиконання обов'язків [5, с. 43]; С. Г. Стеценко – сукупність прав, обов'язків та гарантій їх реалізації, закріплених у нормах адміністративного права [6, с. 90]; сукупність юридичних засобів, що характеризують місце і роль фізичної або юридичної особи в адміністративно-правових відносинах [7, с. 57-61]. При цьому, під правами розуміється можливість вибору поведінки серед варіантів, встановлених законодавством, а під обов'язками – обмеження таких можливостей [8, с. 127]. На думку В. Князєва, права та обов'язки особи набувають реальної практичної цінності за наявності законодавчої гарантії їх реалізації. Саме тому, на думку автора, гарантії також належать до складу структури правового статусу [9, с. 30].

Таким чином, адміністративно-правовий статус органів прокуратури – це визначена адміністративно-правовими нормами сукупність повноважень зазначених органів, які визначають їх місце і роль у системі органів державної влади, характер їх взаємовідносин, а також гарантії реалізації передбачених законодавством повноважень правоохоронних органів та прав і обов'язків їх посадових осіб і відповідальність за невиконання чи неналежне виконання повноважень та гарантії їх діяльності. До структурних елементів адміністративно-правового статусу слід віднести: мету, завдання, функції, повноваження, юридичну відповідальність, гарантії діяльності.

Щодо мети діяльності органів прокуратури, то це є захист прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави. Якщо говорити про мету діяльності органів прокуратури як структурний елемент адміністративно-правового статусу, то нас цікавлять саме управлінські відносини органів прокуратури і їх мета. Адміністративно-правові відносини можуть виникати за ініціативою органу прокуратури та за зверненням особи. Метою управління органів прокуратури є задоволення суб'єктивного права та законного інтересу особи, яка звернулася із зверненням [10, с. 212].

Відповідно до ст.2 закону України «Про прокуратуру» на прокуратуру покладаються такі функції:

- 1) підтримання державного обвинувачення в суді;
- 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених цим Законом та главою 12 розділу III Цивільного процесуального кодексу України;
- 3) нагляд за додержанням законів органами, що проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;
- 4) нагляд 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 [1].

Вступаючи в адміністративно-правові відносини, органи прокуратури реалізуючи визначені вище функції, беруть на себе функцію управління в цих відносинах. Прокуратура як державний орган виконує відповідно до покладених на нього завдань визначену частину функцій держави, зокрема, діяльність органів прокуратури України спрямована на вирішення основних напрямів, завдань, покладених на неї відповідно до Конституції України.

Функції управління в органах прокуратури – це основні напрями цілеспрямованої діяльності, що здійснюються в органах прокуратури посадовими особами реалізуються в управлінському процесі через визначені законом процедури [10, с. 213]. Дані функції можуть бути загальними, тобто є характерними для всієї системи органів прокуратури; спеціальними, які забезпечують організуючий вплив на окремі сфери соціальної діяльності, що сприяє виконанню різних видів робіт у цих сферах; допоміжні функції управління, що обслуговують процеси реалізації загальних і спеціальних функцій (кадрова, матеріально-технічна (господарська), фінансово-господарська, інформаційна, статистики, діловодства і матеріально-технічного забезпечення). Наприклад, інформаційна функція покладена на Управління інформаційної політики (відділ підготовки інформаційних матеріалів та відділ взаємодії із засобами масової інформації) Офісу Генерального прокурора України та Департамент інформаційних технологій; кадрова – на Департамент кадрової роботи та державної служби Офісу Генерального прокуратура України, Управління роботи з кадрами, відділи роботи з кадрами, відділ організації добору на посади прокурорів, Управління роботи з персоналом державної служби, відділом роботи з персоналом державної служби, відділ штатів, обліку кадрів та мобілізаційної роботи; фінансово-господарська функція – на Департамент планово-фінансової діяльності, бухгалтерського обліку та звітності Офісу Генерального прокурора України, в якому діють відділ планування та фінансування, відділ бухгалтерського обліку та звітності, відділ розрахунків із заробітної плати, відділ консолідованої звітності та координації діяльності розпорядників нижчого рівня; функція статистики – на аналітично-статистичний відділ та відділ документального забезпечення Офісу Генерального прокурора України; функція діловодства покладена на Департамент документального забезпечення, Управління організації прийому громадян, розгляду звернень та запитів Офісу Генерального прокурора (відділ депутатських звернень і запитів, відділ звернень громадян, відділ розгляду запитів на публічну інформацію, відділ прийому громадян); функція матеріально-технічного забезпечення – на Департамент державного майна, ресурсів та матеріально-технічного забезпечення.

Щодо повноважень органів прокуратури, то органи прокуратури мають здійснювати їх відповідно з дотриманням засад верховенства права, законності, справедливості, неупередженості та об'єктивності, політичної нейтральності та поваги до незалежності суддів, недопустимості незаконного втручання у діяльність органів законодавчої, виконавчої та судової влади. Дані засади зазначені в наказі Офісу Генерального прокурора України «Про загальні засади організації роботи в органах прокуратури України» від 07.08.2020 № 365 [11].

Щодо гарантій, то прокурорам гарантується незалежність у діяльності, через особливий порядок його призначення на посаду, звільнення з посади, притягнення до дисциплінарної відповідальності; порядок здійснення повноважень, визначений процесуальним та іншими законами; заборона незаконного впливу, тиску чи втручання у здійснення повноважень прокурора; установлений законом порядок фінансування та організаційного забезпечення діяльності прокуратури; належне матеріальне, соціальне та пенсійне забезпечення прокурора; функціонування органів прокурорського самоврядування;

визначення засобів забезпечення особистої безпеки прокурора, членів його сім'ї, майна, а також інших засобів їх правового захисту [1]. Варто зауважити, що можна зустріти позицію про те, що варто наділити прокурорів гарантією недоторканості, так як це зроблено відносно суддів. Запровадити інститут прокурорської недоторканості пропонує В. М. Підгородинський, зазначаючи, що на тлі необмеженого суддівського імунітету викликає занепокоєння повна відсутність імунітету для прокурорів [12, с. 59]. Але не можемо погодитись з твердженням, оскільки це призведе до неможливості притягнення до юридичної відповідальності прокурора та неможливості швидко реагування на протиправні дії. Притягнення до юридичної відповідальності працівників прокуратури може бути тоді коли, є значне коло підстав відповідальності; наявність спеціалізованих фактичних підстав відповідальності, які застосовуються тільки до прокурорів; підвищений рівень юридичної відповідальності щодо тих її видів, які можуть поширюватися і на громадян; наявність у складі правопорушення, які прямо пов'язані з порушенням суб'єктом юридичної відповідальності, державно-владних повноважень; завжди є результатом вчиненого правопорушення; є результатом державного примусу і містить підсумкову правову оцінку діяння

з боку держави – державний осуд правопорушника; спричиняє за собою настання несприятливих наслідків для правопорушника, передбачених санкцією правової норми; ж) завжди реалізується у встановленій законом процесуальній формі» [13, с. 305].

Висновки. Адміністративно-правовий статус органів прокуратури – це визначена адміністративно-правовими нормами сукупність повноважень зазначених органів, які визначають їх місце і роль у системі органів державної влади, характер їх взаємовідносин, а також гарантії реалізації передбачених законодавством повноважень правоохоронних органів та прав і обов'язків їх посадових осіб і відповідальність за невиконання чи неналежне виконання повноважень та гарантії їх діяльності. До структурних елементів адміністративно-правового статусу слід віднести: мету, завдання, функції, повноваження, юридичну відповідальність, гарантії діяльності. Вступаючи в адміністративно-правові відносини, органи прокуратури беруть на себе функцію управління в цих відносинах. Прокуратура як державний орган виконує відповідно до покладених на нього завдань визначену частину функцій держави, зокрема, діяльність органів прокуратури України спрямована на вирішення основних напрямів, завдань, покладених на неї відповідно до Конституції України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про прокуратуру України: закон України від 14 жовтня 2014 року. URL: № 1697-VII <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text> (дата звернення: 10.11.2022).
2. Банах С.В. Сучасна концепція адміністративно-правового забезпечення функціонування органів прокуратури України : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя. 421 с.
3. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. Луцьк : Ред.-вид. відд. «Вежа» Вол. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. 558 с.
4. Колпаков В. К. Поняття адміністративної правосуб'єктності та адміністративно-правового статусу. *Адміністративне право України*. Академічний курс : підруч. : У двох томах : Том 1. Загальна частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). К. : Вид-во «Юридична думка», 2004. С. 191–195.
5. Битяк Ю. П. Державна служба та розвиток її демократичних основ. Харків : Укр. юрид. академія, 1990. 74 с.
6. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навчальний посібник. К. : Атіка, 2008. 624 с.
7. Адміністративне право України: навчальний посібник у 2 т. за ред. В.В. Галунька. Херсон : ПАТ Херсонська міська друкарня, 2011. Т. 1. 2005. 320 с.
8. Солоненко О. М. Теоретико-правова конструкція поняття «компетенція місцевого самоврядування» : монографія. К. : КНТ, 2001. 134 с.
9. Князев В. Поняття та елементи конституційного статусу людини і громадянина в Україні. *Право України*. 1998. № 12. С. 29–35.
10. Рибалка Н.О. Мета, завдання та функції управління органами прокуратури України. *Зовнішня торгівля: право, економіка, фінанси*. № 2. 2013. С. 211–215.
11. Про загальні засади організації роботи в органах прокуратури України: наказ Офісу Генерального прокурора України від 07.08.2020 № 365. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0365905-20#Text> (дата звернення: 10.11.2022).
12. Підгородинський В. Прокуратура України на передодні реформування. *Вісник прокуратури*. 2012. № 8. С. 57–61.
13. L. Kuhl, "The European Public Prosecutor's Office – More Effective, Equivalent and Independent Criminal Prosecution against Fraud", (2017) *eu crim*, 135.