

РОЛЬ УКАЗІВ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ В ПРАВОВОМУ РЕГУЛЮВАННІ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

THE ROLE OF THE DECREES OF THE PRESIDENT OF UKRAINE IN THE LEGAL REGULATION OF THE REFORM OF THE PROSECUTOR'S OFFICE OF UKRAINE

Чаплинська Ю.А.,
к.ю.н., докторант

Науково-дослідний інститут публічного права

У статті на основі аналізу норм чинного законодавства України визначено роль указів Президента України в правовому регулюванні реформування органів прокуратури України. Наголошено на тому, що нормативно-правові акти глави держави покликані насамперед забезпечити оперативне реагування нормативно-правової бази на зміну певних важливих обставин у суспільно-політичному й правовому житті України. Не є винятком досліджувана сфера суспільних відносин.

Ключові слова: нормативно-правовий акт, указ Президента України, правове регулювання, прокуратура, реформування.

В статье на основе анализа норм действующего законодательства Украины определена роль указов Президента Украины в правовом регулировании реформирования органов прокуратуры Украины. Отмечено, что нормативно-правовые акты главы государства призваны прежде всего обеспечить оперативное реагирование нормативно-правовой базы на изменение определенных важных обстоятельств в общественно-политической и правовой жизни Украины. Не является исключением исследуемая сфера общественных отношений.

Ключевые слова: нормативно-правовой акт, Указ Президента Украины, правовое регулирование, прокуратура, реформирование.

The article, based on the analysis of the norms of the current legislation of Ukraine, defined the role of decrees of the President of Ukraine in the legal regulation of the reform of the prosecutor's offices of Ukraine. It is emphasized that the normative-legal acts of the head of state are intended primarily to ensure the prompt response of the legal and regulatory framework to the change of certain important circumstances in the sociopolitical and legal life of Ukraine. The field of public relations is not an exception.

Key words: normative legal act, Decree of the President of Ukraine, legal regulation, prosecutor's office, reforming.

Постановка проблеми. На сьогодні перед українським законодавцем стоїть важливе завдання – реформування органів прокуратури згідно з європейськими стандартами. Однак проведення реформ є неможливим без належного законодавчого регулювання. У цьому контексті особлива роль відводиться підзаконним нормативно-правовим актам, які приймаються уповноваженими органами державної влади. Зазвичай під підзаконними розуміють нормативно-правові акти, які приймаються спеціальними органами, що наділені спеціальними повноваженнями. Підзаконні нормативно-правові акти приймаються відповідно до нормативно-правового акта більшої юридичної сили та покликані уточнити чи розтлумачити його положення. Існування підзаконних нормативних актів у правовій системі зумовлене багаторівневою структурою самих суспільних відносин, які потребують як законодавчого, так і підзаконного (у тому числі локального) нормативного регулювання; необхідністю оперативного, компетентного й професійного вирішення питань у відповідних сферах життєдіяльності суспільства [1, с. 102]. Розглядаючи правові засади реформування органів прокуратури в Україні на підзаконному рівні, ми дійшли висновку, що одне з провідних місць серед таких актів належить указам Президента України.

Стан дослідження. Окремим проблемним питанням правового регулювання реформування органів прокуратури в Україні приділяли увагу такі вчені, як В.П. Пшонка, О.В. Рожнов, В.В. Сухонос, П.В. Шумський, Ю.Б. Пастернак, Ю.С. Полянський, А.В. Лапкін, І.В. Юревич, Г.П. Середя, О.Р. Михайленко, Л.М. Москвич та багато інших. Однак, незважаючи на таку велику кількість наукових пошуків, малодослідженим залишається питання щодо ролі указів Президента України в правовому регулюванні реформування органів прокуратури України.

Саме тому **мета статті** – визначити роль указів Президента України в правовому регулюванні реформування органів прокуратури України.

Виклад основного матеріалу. Починаючи дослідження, варто зазначити, що поняття «підзаконний нормативно-правовий акт» досить широко використовується в юридич-

ній літературі, проте єдиного підходу до його тлумачення немає. Так, на переконання О.Ф. Скакун, підзаконний нормативно-правовий акт – це нормативний акт, що видається на основі закону, відповідно до закону та спрямований на його виконання шляхом конкретизації законодавчих приписів або встановлення первинних норм. Підзаконні нормативно-правові акти, як наголошує науковець, різняться за своєю юридичною силою, що залежить від становища органів держави, які видають ці акти, їх компетенції, а також від характеру й призначення самих актів. Підзаконність нормативно-правових актів означає відповідність нормативно-правових актів не лише законам, а й іншим актам, які мають вищу юридичну силу. Акт нижчої державної інстанції має перебувати не лише «під законом», а й «під» нормативними актами всіх вищих державних органів, яким він покликаний відповідати [2, с. 477–478].

Крім того, О.Ф. Скакун виділяє низку ознак, які характерні для підзаконних нормативно-правових актів, зокрема:

- 1) містить вторинні (похідні) норми, що приймаються на основі закону, відповідають йому;
- 2) розвиває, конкретизує, деталізує первинні норми, вміщені в законах із метою їх реалізації, або регулює забезпечувальні чи допоміжні суспільні відносини;
- 3) приймається як колегіальним органом держави (урядом), так і уповноваженими особами (Генеральним прокурором України);
- 4) залежно від виду має свою процедуру прийняття, яка не настільки сувора й деталізована, як під час прийняття законів;
- 5) порівняно із законами кількість їх більша, оскільки суб'єктами їх прийняття є органи влади, як виконавчі (згорі донизу), так і представницькі (органи місцевого самоврядування та їх посадові особи тощо) [3].

Л.М. Горбунова визначає, що термін «підзаконний нормативно-правовий акт» є збірною юридичною категорією, яка виражає «одну загальну властивість великої, найбільшої за кількісним складом групи нормативно-правових актів, що видаються суб'єктами виконавчо-розпорядчої діяльності в Україні, згідно з якою їх зміст має ґрунтуватись на положеннях закону та не суперечити йому»

[4, с. 13]. У дисертаційній роботі вчений дійшла висновку, що під поняттям «підзаконний нормативно-правовий акт» в аспекті його загальнообов'язкової дії (громадян, підприємств, установ, організацій, тобто поза межами системи органів влади, які його видали) необхідно розуміти постанови Верховної Ради України нормативного характеру, відповідні офіційні документи Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, що містять правила загальнообов'язкової поведінки, дія яких не обмежується одноразовим застосуванням [5, с. 60].

Таким чином, підзаконні нормативно-правові акти – це такі нормативно-правові акти, які видаються уповноваженими органами державної влади на підставі закону та спрямовані на детальне врегулювання правовідносин у конкретній сфері суспільних відносин (зокрема й у сфері реформування органів реформування прокуратури України). Водночас у контексті представленого наукового дослідження варто зазначити, що підзаконні нормативно-правові акти, а точніше їх прийняття, сприяє активізації діяльності уповноважених суб'єктів щодо реформування прокуратури. Поділяючи позицію Ю.А. Ведернікова та А.В. Папірної, зазначимо, що підзаконність цих актів не означає їх меншу юридичну обов'язковість. Вони мають необхідну юридичну силу, проте вона не має всезагальності й верховенства, притаманної законам. Юридична сила залежить від статусу органів держави, характеру та призначення цих актів [6]. А тому подальший розгляд підзаконних нормативно-правових актів у сфері реформування органів прокуратури будемо здійснювати залежно від суб'єкта, який уповноважений приймати зазначені акти.

Так, насамперед вважаємо за доцільне приділити увагу нормативно-правовим актам, які приймаються Президентом України. У вітчизняній науці конституційного права називають декілька характерних ознак правових актів Президента України:

1) правові акти глави держави мають на меті деталізацію положень Конституції та законів України. Вони мають нормативний характер і підтримуються можливістю застосування державного примусу;

2) нормативно-правові акти Президента України мають підзаконний характер, тобто повинні відповідати й спрямовуватись на виконання Конституції та законів України, а не підміняти собою закони як акти вищої юридичної сили та не встановлювати засади правового регулювання важливих суспільних відносин, виключно деталізуючи або уточнюючи порядок реалізації чинного законодавства в тій чи іншій сфері суспільних відносин, тим самим спрощуючи впровадження принципу верховенства права й суворого дотримання законності в суспільстві;

3) Президент України приймає свої правові акти лише в межах повноважень, визначених у Конституції та законах України;

4) правові акти Президента України приймаються в спосіб, передбачений Конституцією й законами України;

5) правові акти Президента України повинні прийматись з дотриманням конституційної процедури розгляду, ухвалення й набрання чинності. У більшості випадків глава держави одноосібно визначає процедуру підготовки проєктів своїх правових актів, за єдиним законодавчо встановленим винятком – якщо предмет регулювання правових актів Президента України стосується питань національної безпеки й оборони, адже тоді проєкт акта розглядається в Раді національної безпеки і оборони України [7, с. 128–130].

У контексті представленого дослідження особлива роль відводиться указам Президента України, під якими варто розуміти юридичні акти глави держави, що містять загальнообов'язкові правила поведінки, спрямовані на

врегулювання широкого кола суспільних відносин, розраховані на постійну, тривалу дію та спрямовані на невідзначене коло суб'єктів. За своєю юридичною силою й характером укази Президента України є актами прямої дії та мають однакову юридичну силу на всій території України [8, с. 112–113]. О.Ф. Скакун підкреслює, що указ Президента України – це підзаконний акт-документ, що ухвалюється на підставі та на виконання закону з найважливіших питань життя суспільства й держави з метою сприяння ефективній реалізації закону. При цьому науковець серед найважливіших ознак вищевказаного нормативно-правового акта підзаконного характеру виокремлює такі:

– характеризується багатаспектністю та об'ємністю регулювання суспільних відносин залежно від масштабності функцій і повноважень президента;

– посідає пріоритетне місце в ієрархії підзаконних нормативних актів;

– відповідає конституції та іншим законам держави;

– сполучає одноособовий порядок ухвалення з колегіальністю підготовки, попереднього розгляду, посвідчення та відповідальності за виконання;

– є загальнообов'язковим на всій території країни [2, с. 480].

Розглядаючи укази Президента України у сфері правового регулювання органів прокуратури, ми не будемо приділяти увагу кожному з них, а розглянемо лише основні. Так, Указом Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 12 березня 2013 року «Про невідкладні заходи щодо європейської інтеграції України» [9] встановлено необхідність вести в дію Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 12 березня 2013 р. «Про невідкладні заходи щодо європейської інтеграції України». Серед таких заходів як необхідні виділено забезпечення підготовки за участю допоміжних органів, утворених Президентом України, до 1 жовтня 2013 р. з урахуванням європейських стандартів законопроєктів щодо реформування Вищої ради юстиції, статусу суддів, реформування прокуратури для направлення таких законопроєктів до Європейської комісії за демократію через право (Венеціанська комісія) з метою одержання відповідних висновків [10].

Також розглянемо Указ Президента України «Про Стратегію реформування судустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки» від 20 травня 2015 р. [11]. Важливе значення має те, що цим указом було визначено, що функціонування прокуратури та кримінальної юстиції як суміжних правових інститутів також має свої недоліки, зокрема такі:

– недостатня структурна незалежність прокуратури в поєднанні з безкарністю та низьким рівнем підзвітності, невідповідність функцій прокуратури європейським стандартам;

– відсутність стратегічного планування, належного бюджетного й фінансового управління, низькі комунікаційні можливості;

– недостатній рівень функціональної незалежності та добросовісності прокурорів, потреба в більш розвинених інструментах управління ефективністю, значно жорсткіших етичних вимогах і дисциплінарних правилах;

– малорозвинені інструменти внутрішнього та зовнішнього контролю в межах боротьби з корупцією;

– перешкоди для структурної автономії слідчих органів;

– недостатній рівень формальних і практичних каналів комунікації (у тому числі мереж обміну даними) між виконавчими органами та прокуратурою, а також між органами державної влади та європейськими й міжнародними партнерами тощо [11].

Серед позитивних моментів Указу Президента України «Про Стратегію реформування судустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки»

можна назвати те, що з метою узгодження повноважень і діяльності органів прокуратури з європейськими стандартами необхідні такі дії:

- 1) забезпечення більшої інституційної незалежності прокуратури та гарантій захисту від політичного впливу;
- 2) встановлення рівноваги між незалежністю, професійністю, відповідальністю й ефективністю прокуратури, зокрема, через зміни в системі управління прокуратурою, управління ефективністю, системі професійної підготовки та підвищення кваліфікації прокурорів;
- 3) подальша оптимізація повноважень прокуратури та обмеження сфери їх застосування відповідно до рекомендацій Ради Європи;
- 4) створення й ефективне функціонування органів прокурорського самоврядування як додаткових гарантій незалежності прокуратури;
- 5) досягнення балансу між незалежністю, повноваженнями, відповідальністю та ефективністю прокуратури, у тому числі шляхом внесення змін до управління системою прокуратури, порядку призначення на посади, управління продуктивністю та систем професійної й безперервної підготовки;
- 6) забезпечення більшої функціональної незалежності прокурорів від неналежного внутрішнього впливу;
- 7) забезпечення належного балансу між слідчими функціями органів прокуратури та інших правоохоронних органів;
- 8) упровадження ефективної дисциплінарної політики й стандартів прокурорської етики та вдосконалення механізмів внутрішнього контролю, у тому числі шляхом розширеного декларування прокурорами та членами їхніх сімей доходів і витрат;
- 9) забезпечення дієвих та ефективних механізмів розслідування корупційних та інших правопорушень, вчинених прокурорами [11].

Отже, вищезазначеним нормативно-правовим актом було встановлено як загальні пріоритети реформування системи судуострою й судочинства, а також звернено увагу на пріоритетні напрями реформування органів прокуратури. Із зазначеного постає, що реформування прокуратури залишається одним із пріоритетних напрямів діяльності держави.

Далі розглянемо Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 26 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України». Основними цілями, які ставились перед зазначеною стратегією, були такі:

– мінімізація загроз державному суверенітету та створення умов для відновлення територіальної цілісності України в межах міжнародно визнаного державного кордону України, гарантування мирного майбутнього України як суверенної й незалежної, демократичної, соціальної, правової держави;

– утвердження прав і свобод людини й громадянина, забезпечення нової якості економічного, соціального та гуманітарного розвитку, забезпечення інтеграції України до Європейського Союзу, формування умов для вступу в НАТО [12].

Визначаючи ключові напрями Стратегії національної безпеки України, законодавець вкотре наголошує на необхідності завершити реформування органів прокуратури відповідно до норм і стандартів Європейського Союзу.

Окрім названих указів Президента України у сфері реформування органів прокуратури України, необхідно згадати також такі укази: «Про присвоєння класних чинів працівникам органів прокуратури» від 25 червня 2007 р., «Про надання Академії прокуратури України статусу національної» від 25 жовтня 2007 р., «Про заходи щодо забезпечення нормального функціонування Генеральної прокуратури України» від 25 травня 2007 р. № 114/2007-рп, «Про відзначення державними нагородами України працівників прокуратури» від 28 листопада 2008 р. №1118/2008, «Про символіку Генеральної прокуратури України» від 29 листопада 2017 р. № 392/2017, «Про вдосконалення координації діяльності правоохоронних органів по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю» від 12 лютого 2000 р. № 229/2000 тощо.

Висновки. Наведений перелік указів Президента України у сфері реформування прокуратури України, звісно, не є вичерпним. Однак їх аналіз дає змогу говорити про те, що нормативно-правові акти глави держави покликані насамперед забезпечити оперативне реагування нормативно-правової бази на зміну певних важливих обставин у суспільно-політичному й правовому житті України. Не є винятком досліджувана сфера суспільних відносин. Крім того, акти Президента України дають змогу активізувати діяльність органів державної влади в напрямках, що є важливими для держави в певний період часу. Окремим напрямом діяльності президента як суб'єкта видання нормативно-правових актів у сфері реформування органів прокуратури є вирішення кадрових питань, адже на адміністративні посади особи назначаються саме шляхом видання відповідного указу Президентом України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Цвік М.В., Петришин О.В. Загальна теорія держави і права: підручник для студ. вищ. навч. закл. Х.: Право, 2009. 572 с.
2. Скакун О.Ф. Теорія держави і права (енциклопедичний курс): підручник. 2-е вид., перероб. і доп. Х.: Еспада, 2009. 752 с.
3. Скакун О.Ф. Теорія права і держави: підручник. 3-тє вид. К.: Алєрта; ЦУЛ, 2011. 524 с.
4. Горбунова Л.М. Підзаконні нормативно-правові акти: організаційно-правові питання забезпечення законності: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Київський нац. економічний ун-т. К., 2005. 21 с.
5. Горбунова Л.М. Принципи законності у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади: монографія. К.: Юрінком Інтер, 2008. 240 с.
6. Ведерніков Ю.А., Папірна А.В. Теорія держави і права: навч. посібник. К.: Знання, 2008. 333 с.
7. Конституційна конфліктологія (конституційні механізми подолання політичних криз) / за ред. М.В. Савчина, В.Л. Федоренка. К., 2008. 185 с.
8. Васильченко О.П. Джерела конституційного права України (системно-функціональний аналіз): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. К., 2007. 248 с.
9. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 12 березня 2013 року «Про невідкладні заходи щодо європейської інтеграції України»: Указ Президента України від 12 березня 2013 р. № 127/2013 / Президент України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/127/2013>.
10. Про невідкладні заходи щодо європейської інтеграції України: Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 12 березня 2013 р. / Рада національної безпеки і оборони України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0001525-13/paran3#n3>.
11. Про Стратегію реформування судуострою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки: Указ Президента України від 20 травня 2015 р. № 276/2015 / Президент України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/276/2015?test=qY4Mfbtc78fVeyB UZitusiN3HI4aUs80msh8le6>.
12. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 26 травня 2015 р. № 287/2015 / Президент України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>.