

СТРУКТУРА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПРОКУРОРА В УКРАЇНІ

**Банах Сергій - кандидат юридичних наук, декан юридичного факультету
Тернопільського національного економічного університету**

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-2300-1220>

УДК 342.951

Артикул анализеază abordările științifice ale structurii statutului administrativ și juridic al procurorului. Reformarea sistemului procuraturii și restrângerea semnificativă a sarcinilor și puterilor sale funcționale necesită cercetarea cercetătorilor asupra statutului juridic al procurorului de astăzi. Sunt oferite o serie de poziții originale ale autorului asupra acestei probleme. Se afirmă că îmbunătățirea statutului administrativ și juridic al procurorului ca subiect direct al sarcinilor și funcțiilor statului implică creșterea nivelului de reglementare juridică a anumitor tipuri de funcții ale drepturilor omului, extinderea competențelor procurorului în acest domeniu, în timp ce sporindu-i responsabilitatea. Este important să se realizeze un echilibru juridic - pe de o parte, oferindu-i procurorului puteri suficiente pentru implementarea efectivă a funcțiilor prevăzute de lege, iar pe de altă parte - excluderea oportunităților de abuz al acestor competențe. Deși în etapa actuală este prea devreme pentru a evalua impactul noii legislații de procuror asupra nivelului legii și ordinii, este imposibil să se formeze un organ de urmărire publică în stil european conceput să înlocuiască modelul arhaic al parchetului sovietic fără aceste schimbări legislative și instituționale radicale. Cuvinte cheie: structură, statut juridic, statut administrativ și juridic, parchete, procuror.

В статті проаналізовано наукові підходи до структури адміністративно-правового статусу прокурора. Запропоновано ряд оригінальних авторських позицій щодо вказаної проблеми. Констатовано, що вдосконалення адміністративно-правового статусу прокурора, як безпосереднього суб'єкта реалізації завдань і функцій держави передбачає підвищення рівня правової регламентації порядку реалізації окремих видів правозахисних функцій, розширення кола повноважень прокурора в зазначеній сфері, з одночасним підвищенням рівня його відповідальності. Важливим є досягнення правового балансу – з однієї сторони, надання прокурору повноважень, достатніх для ефективного реалізації, передбачених законодавством функцій, а з іншої – виключення можливостей для зловживання цими повноваженнями.

Ключові слова: структура, правовий статус, адміністративно-правовий статус, органи прокуратури, прокурор.

The article analyzes the scientific approaches to the structure of the administrative and legal status of the prosecutor. Reforming the prosecutor's office system and significantly narrowing its tasks and functional powers necessitate research by scholars on the legal status of the prosecutor today. A number of original author's positions on this problem are offered. It is stated that improving the administrative and legal status of the prosecutor as a direct subject of tasks and functions of the state involves increasing the level of legal regulation of certain types of human rights functions, expanding the powers of the prosecutor in this area, while increasing his responsibility. It is important to achieve a legal balance - on the one hand, giving the prosecutor powers sufficient for the effective implementation of the functions provided by law, and on the other - the exclusion of opportunities for abuse of these powers. Although at the present stage it is too early to assess the impact of the new prosecutorial legislation on the level of law and order, it is impossible to form a European-style public prosecution body designed to replace the archaic model of the Soviet prosecutor's office without these radical legislative and institutional changes.

Key words: structure, legal status, administrative and legal status, prosecutor's offices, prosecutor.

Постановка проблеми. Правовий статус прокурора нерозривно пов'язаний з правовим статусом самої прокуратури. Прокуратура України як єдина система, що здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави є фундаментом забезпечення законності та правопорядку. Реформування системи прокуратури і значне звуження її завдань та функціональних повноважень обумовлюють необхідність дослідження науковцями правового статусу прокурора на сьогодні.

Категорія правового статусу прокуратури загалом і прокурора, як і будь-якого іншого державного органу, може і повинна бути методологічною основою пізнання його природи, принципів організації, форм та методів діяльності, а також сприяти правильному розумінню сутності державного механізму як цілісної системи.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Науковий інтерес до питання адміністративно-правового статусу прокурора останнім часом поживався. Так, серед вчених, чий наукові доробки стосувались досліджуваного питання, слід назвати Галає А., Гречанюка С., Горзова А., Глуховець О., Дерев'янка В., Івчука М., Кулинич С., Курис А., Ліховіцького Я., Мазурика О., Мазурика С., Марченкової С., Миколенка В., Нечипоренка С., Подоляки С., Рибалки Н., Сидоренка Р., Угровецького П., та ін. Та все ж варто констатувати, що подальше реформування органів прокуратури вимагає і подальших наукових досліджень цього напрямку.

Мета статті полягає в тому, щоб здійснити аналіз наукових поглядів щодо механізму адміністративно-правового статусу прокурора.

Виклад основного матеріалу дослідження. Проаналізуємо кожний елемент механізму адміністративно-правового статусу прокурора в Україні з метою підвищення ефективності реалізації прокурором, встановлених законодавством, функцій.

Базовий елемент адміністративно-правового статусу прокурора – правова основа діяльності, яку формують нормативно-правові акти, які встановлюють загальний обсяг прав

і обов'язків прокурора. Серед цих нормативно-правових актів основне місце займає Конституція України, Закон України «Про прокуратуру» та галузеві накази Генерального прокурора України, які регламентують окремі напрямки діяльності прокурора.

З Конституції України виключено Розділ VII «Прокуратура» на підставі Закону № 1401-VIII від 02.06.2016 р. Проте її було доповнено статтею 131-1 у котрій зазначено, що в Україні діє прокуратура, яка здійснює: підтримання публічного обвинувачення в суді; організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку; представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом [1].

14 жовтня 2014 року в Україні прийнято новий Закон «Про прокуратуру», аналіз його тексту дозволяє зробити висновок щодо певної «революційності», закріплених в ньому положень. Основна новела: скасування прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів який апіорі не властивий органам прокуратури демократичних країн. При цьому громадяни України не будуть позбавлені можливості захисту своїх порушених прав і свобод, адже зараз в Україні існує система органів державної влади, які відповідно до законів «Про Кабінет міністрів України» і «Про центральні органи виконавчої влади» уповноважені здійснювати державний нагляд та контроль у відповідній сфері.

Крім того, ст. 59 Конституції України та Законом України «Про безоплатну правову допомогу» в випадках, передбачених законом, кожному гарантується право на правову допомогу, повністю або частково надається за рахунок коштів державного бюджету України, місцевих бюджетів та інших джерел. А відповідно до приписів ст. 55 Конституції України, права і свободи людини і громадянина захищаються судом [1].

У разі порушення прав неповнолітніх, недієздатних або обмежено дієздатних відповідно до приписів ст. 23 нового Закону Укра-

їни «Про прокуратуру» прокурор може як за власною ініціативою, так і за зверненням «небайдужих» громадян представляти інтереси таких осіб в суді (в порядку кримінального, цивільного, адміністративного та господарського судочинства).

Наступним позитивним моментом є ускладнення порядку добору кандидатів на посади місцевих прокурорів адже їх призначення фактично буде включати в себе цілих 13 етапів, а отже прирівнюється до порядку добору кандидатів на посаду судді вперше, визначеному в ст. 66-71 Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Така процедура, без сумніву, зменшує ризик виникнення корупційної складової при призначенні відповідних прокурорів на посаду.

Крім того формується нова система місцевих прокуратур (перелік міститься в додатку до закону), яка не завжди збігається з адміністративно-територіальним поділом відповідної області, району, району в місті.

Прогресивним є також положення, про те що прокурор не зобов'язаний виконувати накази і розпорядження прокурора вищого рівня, котрі викликають у нього сумніви щодо їх правомірності, якщо їх не отримано у письмовій формі, а також явно злочинні розпорядження чи накази. При цьому він наділений правом звернутися до Ради прокурорів України з повідомленням про загрозу його незалежності в зв'язку з отриманням прокурором такого наказу або розпорядження (ст. 17 закону) [2].

Однак, незважаючи на наведені нижче, прогресивні переваги більшості положень нового закону, окремі його норми не позбавлені ряду недоліків. Йдеться, зокрема, про те, що у тексті закону закладені певні корупційні ризики, зокрема, припис ч. 3 ст. 16 про те, що місцеві та регіональні прокурори призначаються на посаду безстроково і можуть бути звільнені з посади, їх повноваження на посаді можуть бути припинені тільки на підставах і в порядку, передбаченому законом.

Крім того з буквального тлумачення положень ч. 3 ст. 89 закону впливає, що витрати на утримання органів прокуратури є захищеними витратами бюджету, тобто вони не

можуть бути скорочені в поточному фінансовому році. Так, дійсно, належне фінансування роботи органів прокуратури є однією з гарантій незалежності прокурорів від незаконних політичних, матеріальних чи інших факторів, які впливають на прийняті ними рішення під час виконання службових обов'язків. Однак тим самим порушуються вимоги ч. 1 ст. 55 Бюджетного кодексу України, в якій міститься детальний перелік цих захищених витрат, і в якому відсутні будь-які згадки про окремі витрати на утримання органів прокуратури.

Наступним елементом адміністративно-правового статусу прокурора є *порядок його призначення*. Визначення цієї процедури на законодавчому рівні є вкрай важливим для ефективної реалізації правозахисної функції, оскільки саме на стадії призначення прокурора здійснюється відбір тих компетентних службових осіб, від рівня професійної підготовки яких залежить якість виконання, встановлених законом, повноважень. Закон 2014 року підвищив рівень кваліфікаційних вимог для кандидатів на посади в органах прокуратури. Так, зокрема, прокурором окружної прокуратури може бути призначений громадянин України, який має вищу юридичну освіту, стаж роботи в галузі права не менше двох років та володіє державною мовою; прокурором обласної прокуратури може бути призначений громадянин України, який має вищу юридичну освіту, стаж роботи в галузі права не менше трьох років та володіє державною мовою, а прокурором Офісу Генерального прокурора може бути призначений громадянин України, який має вищу юридичну освіту, стаж роботи в галузі права не менше п'яти років та володіє державною мовою. Це безсумнівний позитивний елемент зазначеного закону [3]. Проте, повертаючись до уже згадуваної нами ст. 16, у котрій зазначено, що місцеві та регіональні прокурори призначаються на посаду безстроково, то у зазначеній нормі необхідно передбачити можливість ротації прокурорів після закінчення відповідного терміну перебування на посаді, або визначити обмежені строки перебування прокурора на посаді із обмеженням права займати посаду більше ніж два строки підряд.

Так, наприклад, відповідно до положень закону Республіки Польща «Про прокуратуру» (Prawo o prokuraturze) апеляційний та окружний прокуратори призначаються строком на шість років і не можуть бути знову призначені безпосередньо після завершення цієї каденції для виконання тих самих функцій. Що ж стосується районних прокураторів, то термін їх повноважень становить чотири роки (ч. 7 ст. 13) [4].

Дещо «корупціогенною» виглядає норма, передбачена в п. 1 ч. 9 ст. 71 закону (повноваження Ради прокурорів), згідно з якою в разі, якщо Генеральний прокурор не погоджується з рекомендованою Радою прокурорів України кандидатурою і відмовляє особі в призначенні на посаду, він вносить на розгляд Ради прокурорів іншу кандидатуру. Тобто фактично Генеральний прокурор може «не погодити» десятки кандидатур для того, щоб відповідну адміністративну посаду в прокуратурі зайняла особа, яку він підтримує. Така норма порушує концепцію нового законодавства про прокуратуру в частині звуження повноважень, а, отже, і впливу Генерального прокурора на формування прокурорського корпусу.

Основу адміністративно-правового статусу прокурора складають його *повноваження як сукупність прав та обов'язків*. В науковій літературі існують різні погляди щодо підвищення якості та розширення змісту даного елементу правового статусу. Так законом встановлено, що *прокурор має право* брати участь у прокурорському самоврядуванні для вирішення питань внутрішньої діяльності прокуратури у порядку, встановленому законом. Прокурори мають право бути членами професійних спілок, утворювати громадські організації та брати в них участь з метою захисту своїх прав та інтересів, підвищення свого професійного рівня.

Прокурор зобов'язаний: виявляти повагу до осіб під час здійснення своїх повноважень; не розголошувати відомості, які становлять таємницю, що охороняється законом; діяти лише на підставі, в межах та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; додержуватися правил прокурорської етики, зокрема не допускати поведінки, яка дискре-

дитує його як представника прокуратури та може зашкодити авторитету прокуратури [2].

Проте, незважаючи на те, що новим законом прокуратуру позбавлено функції загального нагляду, відповідно до вимог ст. 23 закону прокурор з метою встановлення наявності підстав для здійснення представництва громадянина або держави в суді має право: 1) витребувати за письмовим запитом, ознайомлюватися та безкоштовно отримувати копії документів та матеріалів органів державної влади, органів місцевого самоврядування, військових частин, державних і комунальних підприємств, установ і організацій, органів Пенсійного фонду України та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, які перебувають у цих суб'єктів; 2) отримувати від посадових і службових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування, усні або письмові пояснення [2].

На наш погляд, в даному випадку цілком доречним було б послатися на приписи п. 91 Висновку Венеціанської комісії від 14 жовтня 2013 року №735 / 2013 (Opinion on the Draft Law on Public Prosecutor's Office of Ukraine CDL-AD(2013)025) про те, що «зазначені повноваження дуже нагадують ті, що здійснюються в процесі досудового розслідування, в рамках кримінального процесу і в рамках функції загального нагляду ... Як наслідок, існує серйозний ризик нівелювання принципу рівності сторін і, отже, порушення права на справедливий судовий розгляд відповідно до ст. 6.1 Європейської конвенції » [5].

Крім того, при зазначених в ст. 23 закону це легальна можливість для прокурора звернутися до суду з відповідним клопотанням про витребування документів необхідних як доказ у відповідній категорії справ. Крім того, звертаємо увагу, що навіть адвокат в якості захисника або представника з метою надання правової допомоги клієнту не має такого обсягу прав [6].

На думку автора, доцільно розширити коло повноважень працівників прокуратури, зокрема ввести обов'язок деяких органів державної влади та місцевого самоврядування (місцевих державних адміністрацій, виконав-

чих комітетів місцевих рад, відділів у справах захисту дітей та інших) періодично подавати в прокуратуру систематичний звіт, який містить інформацію про стан дотримання відповідних прав та інтересів громадян, їх фактичне виконання та заходи, що вживаються цими відомствами щодо здійснення їх захисту. Зазначена інформація дає можливість органам прокуратури виявити проблемні питання, які виникають у сфері захисту прав та свобод громадян в різних галузях.

Доцільною стосовно вдосконалення адміністративно-правового статусу прокурора, в тому числі при реалізації ним правозахисної функції, є пропозиція М.Й. Курочки та П.І. Каржача, які вважають, що Генеральна прокуратура України змогла б приймати участь у законотворчому процесі, отримавши право законодавчої ініціативи. Автори мотивують свою точку зору тим, що, здійснюючи свої повноваження, прокурори постійно працюють з законодавчими актами, в результаті зазначеної правозастосовчої діяльності вони можуть сформулювати висновки про недосконалість діючого законодавства та зміни, які необхідно внести [7, с. 369]. Вважаємо, що наділення правом законодавчої ініціативи Генерального прокурора дозволить підвищити якість процедури захисту прав та свобод громадян шляхом внесення конструктивних змін до чинного законодавства або прийняття нових законів за ініціативою органів прокуратури. На захист ініціативи стосовно необхідності надання права законодавчої ініціативи Генеральному прокурору слід зазначити, що в ході здійснення своєї наглядової діяльності прокурор часто фіксує недосконалість законодавчого регулювання прав та свобод людини та громадянина або процедури їх судового та позасудового захисту. Тому право законодавчої ініціативи повинно поширюватись не лише на ті нормативно – правові акти, які регламентують порядок діяльності органів прокуратури, але і законодавства, яке встановлює процедуру захисту прав та свобод громадян.

Необхідною умовою належної реалізації прокурором своїх повноважень є встановлення *гарантій незалежності його діяльності*. Гарантіями незалежності прокурора є: осо-

бливий порядок його призначення на посаду, звільнення з посади, притягнення до дисциплінарної відповідальності; порядок здійснення повноважень, визначеним 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 [2].

Деякі дослідники обґрунтовують доцільність розширення зазначених гарантій. Зокрема, на думку В.М. Підгородинського, необхідно запровадити інститут прокурорської недоторканності. Автор зазначає, що на тлі необмеженого суддівського імунітету викликає занепокоєння повна відсутність імунітету для прокурорів [6, с. 59]. Проте, на думку автора, зазначена позиція суперечить концепції відмови від існування у правовій державі, яка перебуває у постійній взаємодії з інституціями громадянського суспільства недоторканності посадових осіб та будь – яких видів внутрішньодержавних імунітетів.

Навпаки – можливість застосування заходів адміністративної, дисциплінарної або кримінальної відповідальності до прокурора у якості елемента його адміністративно-правового статусу є запорукою підвищення рівня довіри громадян, а також гарантія дотримання працівниками прокуратури законодавства про захист прав і свобод громадян.

На думку проф. Л. Кахла, юридична відповідальність працівників прокуратури характеризується наступними ознаками: а) значне коло підстав відповідальності; б) наявність спеціалізованих фактичних підстав відповідальності, які застосовуються тільки до прокурорів; в) підвищений рівень юридичної відповідальності щодо тих її видів, які можуть поширюватися і на громадян; г) наявність у складі правопорушення, які прямо пов'язані з порушенням суб'єктом юридичної відповідальності державно-владних повноважень;

д) завжди є результатом вчиненого правопорушення; е) вона є результатом державного примусу і містить підсумкову правову оцінку діяння з боку держави – державний осуд правопорушника; є) спричиняє за собою настання несприятливих наслідків для правопорушника, передбачених санкцією правової норми; ж) завжди реалізується у встановленій законом процесуальній формі [7, с. 305].

Детальніше розглянемо окремі види відповідальності прокурорів. Ще однією позитивною новелою Закону України «Про прокуратуру» стало встановлення на законодавчому рівні (а саме в Розділі VI закону) порядку притягнення до дисциплінарної відповідальності, дисциплінарного провадження, а також правового статусу Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів. Міжнародні стандарти дисциплінарної відповідальності прокурорів встановлено в Керівних принципах щодо ролі обвинувачів [8]. У яких встановлено що дисциплінарні правопорушення прокурора повинні бути прямо передбачені у нормативно – правових актах. Скарги на дії або бездіяльність прокурора у яких стверджується, що вони порушують професійні стандарти, невідкладно розглядаються за відповідною процедурою. Працівники прокуратури мають право на справедливий, неупереджений дисциплінарний розгляд. У Рекомендації REC (2000) 19 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи «Про роль служби публічного обвинувачення в системі кримінальної юстиції» [9] містяться зобов'язання держав, щодо дисциплінарної відповідальності працівників прокуратури. На основі зазначених міжнародних стандартів сформульовано положення Закону України «Про прокуратуру». Зокрема, ст. 43 передбачає, що прокурора може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності з таких підстав: невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків; необґрунтоване зволікання з розглядом звернення; розголошення таємниці, що охороняється законом, яка стала відомою прокуророві під час виконання повноважень; порушення встановленого законом порядку подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держа-

ви або місцевого самоврядування; вчинення дій, що порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності та непідкупності органів прокуратури; систематичне (два і більше разів протягом одного року) або одноразове грубе порушення правил прокурорської етики; порушення правил внутрішнього службового розпорядку; втручання чи будь-який інший вплив прокурора у випадках чи порядку, не передбачених законодавством, у службову діяльність іншого прокурора, службових, посадових осіб чи суддів, у тому числі шляхом публічних висловлювань стосовно їх рішень, дій чи бездіяльності, за відсутності при цьому ознак адміністративного чи кримінального правопорушення; публічне висловлювання, яке є порушенням презумпції невинуватості.

Притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності не виключає можливості притягнення його до адміністративної чи кримінальної відповідальності у випадках, передбачених законом [2].

Адміністративну відповідальність прокурорів регламентовано Кодексом про адміністративні правопорушення, яким зокрема, встановлена відповідальність за: адміністративні корупційні правопорушення (глава 13-А) та адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління (глава 15) [10].

Кримінальна відповідальність передбачена Кримінальним кодексом України за: завідомо незаконні затримання, привід, арешт або тримання під вартою (ст. 371), притягнення завідомо невинного до кримінальної відповідальності (ст. 372), порушення права на захист (ст. 374), розголошення даних оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування (ст. 387) [11].

На думку автора, Кримінальний кодекс України та Кодекс про адміністративні правопорушення обмежено регламентують адміністративну та кримінальну відповідальність за незаконні дії або бездіяльність прокурора. Зокрема, до підстав кримінальної відповідальності слід віднести: перевищення про-

курором своїх повноважень; безпідставне та необґрунтоване прийняття рішення про закриття кримінальної справи, продовження строків досудового розслідування, тощо; необґрунтовану відмову слідчому у проведенні слідчих дій, якщо це призвело до нерозкриття окремого злочину, тощо.

Останнім елементом адміністративно-правового статусу прокурора є *порядок та підстави* його звільнення його з посади. У Законі України «Про прокуратуру» передбачено три різних правових категорії: 1. звільнення прокурора з посади; 2. припинення повноважень на посаді, 3. зупинення повноважень на посаді. Розглянемо їх детальніше.

1. *Звільнення з посади.* Прокурор звільняється з посади у разі: неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я; порушення ним вимог щодо несумісності; набрання законної сили судовим рішенням про притягнення прокурора до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією; набрання законної сили рішенням суду про визнання активів прокурора або активів, набутих за його дорученням іншими особами необґрунтованими та їх стягнення в дохід держави; неможливості переведення на іншу посаду у зв'язку з прямим підпорядкуванням близькій особі; набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо нього; припинення громадянства України або набуття громадянства іншої держави; подання заяви про звільнення з посади за власним бажанням; неможливості подальшого перебування на тимчасово вакантній посаді; ліквідації чи реорганізації органу прокуратури, в якому прокурор обіймає посаду, або в разі скорочення кількості прокурорів органу прокуратури [12].

Особами, які в установленому законодавством порядку приймають рішення про звільнення прокурора з посади, є: Генеральний прокурор – стосовно прокурорів Офісу Генерального прокурора; керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури – стосовно прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; керівник обласної прокуратури

– стосовно прокурорів відповідної обласної прокуратури та прокурорів окружних прокуратур, які розташовані у межах адміністративно-територіальної одиниці, що підпадає під територіальну юрисдикцію відповідної обласної прокуратури [14].

2. *Припинення повноважень на посаді.* Повноваження прокурора припиняються у зв'язку з: досягненням шістдесяти п'яти років; смертю; визнанням його безвісно відсутнім або оголошенням померлим; рішенням відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження щодо прокурорів, про неможливість подальшого перебування особи на посаді прокурора.

3. *Зупинення повноважень на посаді.* Повноваження прокурора зупиняються в разі: відрядження його до Вищої ради правосуддя, відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження, Тренінгового центру прокурорів України, іншого органу для участі в його роботі на постійній основі – до повернення з відрядження; звільнення прокурора з адміністративної посади – до прийняття рішення про призначення його на іншу посаду в органі прокуратури, в якому він обіймав адміністративну посаду, переведення на посаду до іншого органу прокуратури або звільнення з посади прокурора; відсторонення від посади під час дисциплінарного провадження стосовно нього – до звільнення з посади прокурора, скасування рішення про відсторонення від посади під час дисциплінарного провадження стосовно нього, закриття цього дисциплінарного провадження або накладення за його вчинення дисциплінарного стягнення; відсторонення від виконання службових повноважень у порядку, передбаченому Законом України «Про запобігання корупції», – до закінчення розгляду судом справи про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією; відсторонення від посади в порядку, передбаченому статтями 154-158 Кримінального процесуального кодексу України, – до скасування заходу забезпечення кримінального провадження у вигляді відсторонення від посади чи відповідної ухвали або припинення дії такої ухвали.

Визначимо різницю між зазначеними правовими категоріями: звільнення з посади варто розглядати, як форму покарання за вчинення протиправних дій службовця прокуратури, така протиправна діяльність завжди є результатом свідомого вибору особи, обумовленого можливістю втрати владних повноважень. Підстави припинення повноважень прокурора не залежать від волі особи, якщо розглядати їх в якості юридичного факту – це без сумніву – події (наприклад смерть прокурора чи досягнення ним граничного віку). Зупинення повноважень це тимчасовий процес пов'язаний з виконанням службових обов'язків, або підвищенням кваліфікації.

В правовій літературі висловлюється думка стосовно зміни законодавчо визначених підстав припинення повноважень працівників прокуратури, однак, на нашу думку, визначені на даний час в законодавстві підстави є достатніми, вичерпними та обґрунтованими. Проте при звільненні прокурорів за іншими підставами доцільно більш детально регламентувати строки, наслідки звільнення (наприклад, звільнення за результатами атестації у разі невідповідності займаній посаді, а також варто передбачити можливість поновлення прокурора на посаді через певний період після звільнення).

Особливої уваги заслуговує порядок звільнення з посади Генерального прокурора, адже є три закони, які регламентують це питання: Конституція України, відповідно до положень якої, Президент України вносить подання у Верховну Раду про звільнення або призначення, але є і Регламент Верховної Ради та Закон України «Про прокуратуру». Тому існує два шляхи звільнення Генерального прокурора. Перший – виключно політичний, коли Верховна Рада збирає 150 підписів, ініціює питання звільнення і підтримує його простою більшістю. Другий шлях – професійний, реалізується коли Генеральний прокурор вчиняє правопорушення, або в результаті втрати ним громадянства України. І тоді Кваліфікаційно-процесуальна комісія прокурорів звертається до Президента, а він вносить до ВР подання про звільнення.

Для Генерального прокурора України, окрім зазначених загальних підстав, законодавство встановлює механізм звільнення у зв'язку з висловленням недовіри Верховною Радою України.

В правовій літературі існує точка зору, згідно з якою інститут недовіри відносно Генерального прокурора України необхідно скасувати. Адже, недовіра – це лише підозра у недоброчесності, а відставка на підставі недовіри — це притягнення Генерального прокурора України до дисциплінарної відповідальності лише на основі підозри; 2) окрім цього це небезпечний інструмент політичного впливу на Генерального прокурора України, який порушує гарантії незалежності працівників прокуратури.

Однак, на нашу думку, висловлення недовіри Генеральному прокурору України з боку Верховної Ради України, як підстава для його відставки, є важливим методом парламентського контролю, а для запобігання можливого політичного переслідування доцільно деталізувати в Конституції України підстави та порядок висловлення такої недовіри.

Отже, вдосконалення адміністративно-правового статусу прокурора, як безпосереднього суб'єкта реалізації завдань і функцій держави передбачає підвищення рівня правової регламентації порядку реалізації окремих видів правозахисних функцій, розширення кола повноважень прокурора в зазначеній сфері, з одночасним підвищенням рівня його відповідальності. Важливим є досягнення правового балансу – з однієї сторони, надання прокурору повноважень, достатніх для ефективної реалізації, передбачених законодавством функцій, а з іншої – виключення можливостей для зловживання цими повноваженнями. Хоча на сучасному етапі зарано оцінювати результати впливу нового законодавства про прокуратуру на рівень законності і правопорядку, проте, без цих кардинальних законодавчих та інституційних змін неможливо сформувати орган публічного обвинувачення європейського зразка покликаний замінити архаїчну модель прокуратури радянського типу.

Література

1. Конституція України від 28.06.96 р. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141.
2. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>
3. Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U., poz. 177). URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20160000177>
4. Opinion on the Draft Law on Public Prosecutor's Office of Ukraine CDL-AD(2013)025 adopted by the Venice Commission 12 Oct. 2013 URL: <https://rm.coe.int/1680097f7d>
5. Курочка М. Й. Прокурорський нагляд в Україні : підручник. За ред. проф. Е. О. Дідоренка. Луганськ: РВВ ЛАВС, 2004. 424 с.
6. Підгородинський В. Прокуратура України на передодні реформування. Вісник прокуратури. 2012. № 8. С. 57–61.
7. Kuhl, L. The European Public Prosecutor's Office – More Effective, Equivalent and Independent Criminal Prosecution against Fraud, (2017) eucrim, 135.
8. Керівні принципи щодо ролі обвинувачів, прийняті восьмим Конгресом Організації Об'єднаних Націй з профілактики злочинності і поводження з правопорушниками. Гавана, Куба, 27 серпня – 7 вересня 1990 року URL: http://pravo.org.ua/files/oon_com_split_1.pdf
9. Рекомендація REC (2000) 19 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи «Про роль служби публічного обвинувачення в системі кримінальної юстиції», ухвалена 6 жовтня 2000 року на 724-му засіданні заступників міністрів. URL: http://pravo.org.ua/files/zarub_zakon/rek_2000.pdf
10. Кодекс про адміністративні правопорушення : від 07.12.1984 р., № 8073-X URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення 21.01.2017).
11. Кримінальний кодекс України: від 05.04.2001 р., № 2341-III URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>
12. Debbasch, C., Pontier, J.M., Ricci, J.C. and Bourdon, J., Droit constitutionnel et institutions politiques, 4e édition, Paris: Economica, 2001.

References

1. Konstytutsiia Ukrainy vid 28.06.96 r. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR), 1996, № 30, st. 141.
2. Pro prokuraturu: Zakon Ukrainy vid 14 zhovtnia 2014 roku № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>
3. Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U., poz. 177). URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20160000177>
4. Opinion on the Draft Law on Public Prosecutors Office of Ukraine CDL-AD(2013)025 adopted by the Venice Commission 12 Oct. 2013 URL: <https://rm.coe.int/1680097f7d>
5. Kurochka, M. Y. (2004). Prokurorskyi nahliad v Ukraini : pidruchnyk. Za red. prof. E. O. Didorenka. Luhansk : RVV LAVS.
6. Pidhorodynskyi, V. (2012). Prokuratura Ukrainy na peredodni reformuvannia. Visnyk prokuratury, 8, 57–61.
7. Kuhl, L. The European Public Prosecutors Office – More Effective, Equivalent and Independent Criminal Prosecution against Fraud, 135.
13. 8. Kerivni pryntsypy shchodo roli obvyuvachiv, pryiniati vosmym Konhresom Orhanizatsii Obiednanykh Natsii z profilaktyky zlochynnosti i povodzhennia z pravoporushnykamy. Havana, Kuba, 27 serpnia – 7 veresnia 1990 roku URL: Rezhym dostupu: http://pravo.org.ua/files/oon_com_split_1.pdf
14. 9. Rekomendatsiia REC (2000) 19 Komitetu Ministriv derzhavam-chlenam Rady Yevropy «Pro rol sluzhby publicлноho obvyuvachennia v systemi kryminalnoi yustytzii», ukhvalena 6 zhovtnia 2000 roku na 724-mu zasidanni zastupnykiv ministriv. URL: http://pravo.org.ua/files/zarub_zakon/rek_2000.pdf
15. 10. Kodeks pro administratyvni pravoporushennia : vid 07.12.1984 r., № 8073-X URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>
16. 11. Kryminalnyi kodeks Ukrainy: vid 05.04.2001 r., № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>
12. Debbasch, C., Pontier, J.M., Ricci, J.C. and Bourdon, J., Droit constitutionnel et institutions politiques, 4e édition, Paris: Economica, 2001.