

УДК 343.163

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2019.5.61>**Сергій Циганок,***канд. юрид. наук, докторант**Науково-дослідного інституту публічного права*

ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ЕЛЕМЕНТІВ СТАТУСУ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

Стаття присвячена аналізу адміністративно-правового статусу прокуратури України. На основі дослідження робиться висновок, що основними елементами адміністративно-правового статусу прокуратури є функції; правосуб'єктність; посадові адміністративні обов'язки та права; адміністративна відповідальність.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, прокуратура, функції, правосуб'єктність, права й обов'язки, адміністративна відповідальність.

Постановка завдання. Згідно з чинним Законом України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII [1], прокуратура України становить єдину систему, що здійснює передбачені Конституцією України [2] функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави. Проте саме по собі прийняття нового Закону не могло й не призвело до нової якості діяльності цього правоохоронного органу. Це підтверджується низьким рівнем довіри населення до прокуратури України. Так, соціологічною службою Центру Разумкова з 21 по 26 березня 2019 року проведено дослідження: опитано 2017 респондентів віком від 18 років у всіх регіонах України, за винятком Криму й окупованих територій Донецької та Луганської областей, за вибіркою, що репрезентує доросле населення країни за основними соціально-демографічними показниками. Найчастіше недовіру висловили поряд із такими інституціями, як Верховна Рада, Президент, політичні партії, Прокуратурі (71%), Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі (69%) [3].

Окремі питання з аналізованої нами проблематики й теоретичних засад адміністративного права щодо адміністративно-правового статусу прокуратури в Україні досліджували вчені-юристи: В. Авер'янов, О. Анпілогов, Н. Армаш, В. Бабкова, В. Басс, Ю. Битяк, М. Берідзе, Л. Вигівська, В. Галунько, П. Гламазда, Л. Давиденко, С. Денисюк, В. Долежан, В. Загородній, А. Іванищук, В. Куценко, А. Ковальчук, І. Ковальчук, І. Козьяков, Т. Коломоєць, М. Косюта, В. Кулаков, С. Кулинич, О. Литвак, В. Логоша, В. Малюга, А. Мань-

кут, В. Миколенко, Т. Мироненко, М. Мичко, С. Мосьондз, Н. Наулік, М. Никифорак, С. Овчарук, Н. Панич, В. Панов, І. Плахіна, Ю. Полянський, Є. Попович, В. Руденко, М. Руденко, Ю. Семчук, В. Сухонос, С. Таранушич, В. Труханов, Ю. Фідря, А. Чубенко, В. Шемчук, С. Шепетько, Р. Шестопапов, В. Шуба, П. Шумський, М. Якимчук, В. Яценко та ін. Проте ці науковці розкрили лише окремі аспекти адміністративно-правового статусу прокуратури або ж аналізували їх побічно, досліджуючи інші, більш широкі спеціальні або суміжні питання.

Незадоволеність громадян України діяльністю прокуратури, потреба вдосконалення як теорії, так і правотворчості й правореалізації в цій сфері зумовили потребу дослідження поняття та особливостей елементів адміністративно-правового статусу прокуратури в Україні.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі теорії права, теорії адміністративного права, думок із цієї проблематики вчених-правників, чинного українського законодавства з'ясувати зміст правового статусу прокуратури України.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до тлумачного словника української мови, статус – це певний стан чого-небудь [4, с. 420]. У загальнонауковому розумінні під статусом (від лат. status – «положення, становище») розуміють правове становище (сукупність прав та обов'язків) фізичної чи юридичної особи [5, с. 1263]. Таке загальне поняття статусу корелює з правовим – як сукупності прав та обов'язків фізичних і юридичних осіб [6, с. 626]. Проте в юридич-

ній літературі вчені-правники наповнюють зазначене вище додатковими елементами залежно від предмета дослідження. Так, В. Миколенко вважає, що адміністративно-правовий статус – це наявність у конкретної особи суб'єктивних прав та обов'язків, передбачених нормами адміністративного права [7, с. 14]. О. Музичук під правовим статусом суб'єкта адміністративно-правових відносин визначає систему закріплених у нормативно-правових актах ознак, які визначають його роль, місце та призначення в системі правовідносин, указують на його відмінність від інших суб'єктів і порядок взаємовідносин між ними [8, с. 320].

Спеціально щодо предмета дослідження В. Шуба визначає, що прокуратура України є одним із державних органів зі специфічним, притаманним тільки їй правовим статусом (завдання, функції, повноваження, відповідальність), що не дає змоги зарахувати її до жодної з визначених у ст. 6 Конституції України гілок влади [9]. Тотожне розуміння ролі прокуратури в структурі механізму держави висвітлює М. Якимчук, який обстоює думку, що прокуратура здійснює самостійний вид державної діяльності, що не дає змоги включити її до системи жодної з гілок влади [10, с. 10].

Схожу, однак не тотожну думку щодо цієї проблеми висловлює В. Сухонос, який вважає, що сучасна функція прокурорської системи України за своїм характером істотно відрізняються від законодавчої, виконавчої та судової влади, є автономним складником державного механізму [11, с. 25]. Незважаючи на схожість підходів, зазначений автор, підтримуючи унікальність прокуратури України, не наважується приписати їй правовий статус самостійної гілки влади. Ми приєднуємося до такого підходу і стверджуємо, що дійсно прокуратура України має унікальний юридичний статус зі змішаною природою, а саме в її діяльності переплітаються функції судової влади (більшість повноважень) та органів виконавчої влади як спадок від минулої епохи. При цьому варто погодитися з думкою тих учених, які вважають, що на характер правового статусу прокуратури України впливають такі чинники, як потреба в євроінтеграції, вітчизняні традиції державотворення, специфічні умови переходу від авторитарного до демократичного державного режиму, наявність гострих соціально-політичних конфліктів у суспільстві й владних структурах, поширення правового нігілізму в органах влади всіх рівнів, надзвичайно високий рівень корупції у владних структурах, низький рівень правосвідомості та правової культури громадян [12, с. 3].

Незважаючи на палітру думок щодо елементів адміністративно-правового статусу прокуратури, у цій системі виявляються певні тенденції: по-перше, жодний з учених не заперечує, що до змісту адміністративно-правового статусу належать суб'єктивні права та юридичні обов'язки будь-яких суб'єктів права; по-друге, переважна кількість учених вважає, що невід'ємним елементом адміністративно-правового статусу прокуратури є завдання й функції цього правоохоронного органу (М. Івчук, М. Косюга, В. Миколенко, В. Сухоніс, В. Шуба, М. Якимчук та ін.); по-третє, деякі вчені переконані, що елементом правового статусу прокуратури є юридична відповідальність (М. Івчук, В. Миколенко, С. Марченкова й ін.); по-четверте, окремі вчені зараховують до адміністративно-правового статусу прокуратури підстави виникнення правосуб'єктності (С. Марченкова).

Отже, з огляду на позиції вчених, до елементів адміністративно-правового статусу прокуратури варто зарахувати функції прокуратури; адміністративну правосуб'єктність органів прокуратури (а саме порядок і підстави її виникнення); адміністративну компетенцію органів прокуратури (включає їхні посадові адміністративні обов'язки та права); адміністративну відповідальність у сфері діяльності прокуратури.

Згідно зі ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» від 02.06.2016 № 1404-VIII, прокуратура України виконує такі функції: підтримання державного обвинувачення в суді; представництво інтересів громадянина або держави в суді в окремих випадках; нагляд за додержанням законів органами, що проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляд за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також під час застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних із обмеженням особистої свободи громадян [1].

Узявши за основу зазначений Закон, а також інші нормативно-правові акти, що регулюють правовий статус прокуратури, можна виділити такі її основні адміністративно-правові функції:

- представницька – щодо взаємодії з публічними й приватними особами;
- організаційно-правова – щодо розпорядчо-виконавчої адміністративної діяльності управлінь (відділів) регіональної та відповідних місцевих прокуратур [13];
- кадрова – щодо відбору, призначення і звільнення з посад прокурорів регіональних і місцевих прокуратур, притягнення їх до дисциплінарної відповідальності [14];

– навчальна – щодо підвищення кваліфікації прокурорів;

– контрольна – щодо ведення й аналізу статистичних даних, узагальнення практики застосування законодавства та інформаційно-аналітичного забезпечення прокурорів.

Наступний елемент правового статусу прокуратури – це правосуб'єктність, що тісно пов'язана зі змістом конституційних функцій, також із правами й обов'язками.

Першочерговим складником адміністративно-правового статусу прокуратури є її обов'язки та права. Як визначають сучасні вчені-юристи, важливою особливістю правового статусу державних службовців, що відрізняє його від правового статусу приватної особи та на яку варто звернути особливу увагу, є первинність обов'язків і похідне спрямування прав. Тобто завдання та функції державної служби за своєю природою зумовлюють необхідність закріплювати спочатку службові обов'язки й лише потім службові права [15, с. 26]. Отже, з метою вдосконалення особливостей адміністративно-правового статусу прокуратури насамперед варто розкрити адміністративні обов'язки прокуратури, а вже потім провідні адміністративні права.

М. Івчук визначає, що права й обов'язки органів прокуратури – це здатність реалізовувати власні повноваження, що спрямовані на виявлення, усунення порушень чинного законодавства, а також запобігання порушенням усіма органами держави та їх посадовими особами й обов'язково забезпечуються державним примусом [16, с. 17]. У свою чергу, Ю. Ударцов визначає, що посадовими обов'язками державних службовців органів прокуратури є виконання відповідно до посади загальних розпоряджень, індивідуальних службових розпоряджень, наказів керівних органів, дотримання встановленого порядку і службової дисципліни [17, с. 946].

За позицією С. Марченкової, адміністративні обов'язки прокурорів – це передбачені для прокурорів вид і міра необхідної поведінки, спрямовані на повне утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку, що має своїм завданням захист від неправомірних посягань на закріплену Конституцією України незалежність республіки, суспільний і державний лад, політичну та економічну системи, права національних груп і територіальних утворень; гарантовані Конституцією, іншими законами України й міжнародними правовими актами соціально-економічні, політичні, особисті права і свободи людини та громадянина; основи демократичного устрою державної влади, правового статусу місцевих рад, органів самоорганізації населення [18, с. 12].

Як визначає Ю. Ударцов, державні службовці органів прокуратури мають поряд із правами людини, громадянина, державного службовця України й специфічні права, передбачені за посадою, необхідні їм для безпосереднього виконання своїх функціональних обов'язків. І, навпаки, державні службовці України або пересічний громадянин не має тих прав, які мають державні службовці органів прокуратури. Ураховуючи функціональну спрямованість змісту прав державних службовців органів прокуратури, учений вважає за доцільне поділити їх на загальногромадянські, загальнослужбові й посадові [19, с. 946]. Н. Матузов наголошує, що правова природа службових прав визначає їх зміст, який становить така єдність: вид і міра можливої поведінки самого носія державної влади, можливість вимагати відповідної поведінки (виконання певних дій чи, навпаки, утримуватися від дій) від інших зобов'язаних осіб, можливість звернутися в необхідних випадках за сприянням до відповідного державного органу, а також можливість користуватися певними соціальними благами [20, с. 115, 150].

З огляду на вищевказані позиції, адміністративні права регіональної прокуратури варто поділити так: 1) загальні адміністративні права, до яких доцільно зарахувати публічні адміністративні права прокурорів як державних службовців; 2) спеціальні посадові адміністративні права, які включають права посадових осіб регіональної прокуратури, визначені спеціальним законом про прокуратуру, і поділяються на загальні посадові права прокурорів і права, які виникають під час виконання тими своїх повноважень; 3) додаткові адміністративні права керівників регіональної прокуратури.

Сьогодні сфера адміністративної відповідальності відіграє важливу роль у формуванні правової свідомості громадянського суспільства. До того ж прокуратура в нашій державі здійснює широкий спектр повноважень, зокрема обвинувальну, представницьку та контрольно-наглядову функції. Ці функції безпосередньо впливають на якість захисту прав і свобод, що є невід'ємною частиною кожної демократичної держави, тому треба приділити особливу роль адміністративній відповідальності. Окремим рядком потрібно виділити відповідальність, яка накладається на органи прокуратури та їх посадових осіб, щоб уникнути зловживання владою, адже це питання є надзвичайно актуальним на сьогодні.

Отже, окремою сферою діяльності органів прокуратури є адміністративна відповідальність, сутність якої полягає в засто-

суванні санкцій за недотримання правових норм, установлених державою. Відповідно, ця галузь є невід'ємним елементом у регулюванні державних і суспільних відносин. Отже, актуальність цієї проблематики зумовлена тим, що на прокуратуру покладено низку зобов'язань у сфері державної політики, основна мета яких – забезпечення справедливості, а саме правового регулювання (захисту) прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, адже боротьба за справедливість нині відбувається майже в усіх основоположних сферах життєдіяльності суспільства. Запобігання порушенням і припинення порушень прав і свобод громадян, а також їх відновлення є важливим актуальним чинником, який допоможе у формуванні правової свідомості громадян.

Як визначає А. Манькут, юридична відповідальність працівників прокуратури – це встановлені нормами права санкції, що застосовуються до особи, яка їх порушила або неналежно виконала встановлені законом обов'язки, а саме до працівників прокуратури [21, с. 61]. М. Івчук поняття юридичної відповідальності працівників прокуратури визначає як установлений державою примусовий захід (покарання), що застосовується до правопорушника за недотримання встановлених законом заборон, невиконання або неналежне виконання встановлених законом обов'язків, порушення правил субординації, а також його обов'язок зазнати відповідних негативних наслідків, що визначені чинним законодавством [22, с. 12].

Більш спеціально адміністративну відповідальність органів прокуратури розглядав В. Труханов, який визначає поняття юридичної відповідальності працівників прокуратури через її двоаспектне розуміння як особливого правового стану суб'єктів правовідносин, що передбачає наявність прав та обов'язків, закріплених у нормативно-правових актах, розуміння потреби в дотриманні відповідних приписів, а також можливості в разі порушення цих приписів настання несприятливих наслідків на підставі й у порядку, установлених законом [23, с. 5].

З огляду на вищевказане, можна вважати, що адміністративна відповідальність у сфері діяльності прокуратури – це особливий вид юридичної відповідальності, який має адміністративно-правовий характер і полягає в сукупності встановлених і передбачених законодавством правових заходів і санкцій, що застосовуються до суб'єктів адміністративної відповідальності за протиправні, суспільно небезпечні дії у сфері діяльності регіональної прокуратури, з метою запобігання таким діям і зупинення

таких дій, а також захисту прав, свобод і законних інтересів осіб.

Висновки

Отже, адміністративно-правовий статус прокуратури полягає в сукупності встановлених нормами адміністративного права функцій, адміністративних обов'язків і суб'єктивних прав прокурорів і загалом регіональної прокуратури в сукупності з підставами та порядком виникнення їхньої адміністративної правосуб'єктності, а також адміністративною (спеціальною дисциплінарною) відповідальністю в аналізованій сфері.

Список використаних джерел:

1. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 2–3. Ст. 12.
2. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Рівень довіри до суспільних інститутів та електоральні орієнтації громадян України. URL: <http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/riven-doviry-do-suspilnykh-institutiv-ta-elektoralni-orientatsii-gromadian-ukrainy-2>.
4. Яременко В., Сліпущко О. Новий словник української мови: у 3 т. Київ: Аконті, 2008. Т. 3. 864 с.
5. Азимов П.А., Абашидзе И.В., Александров А.П. Советский энциклопедический словарь. Москва: Сов. энциклопедия, 1990. 1632 с.
6. Шемшученко Ю.С. Юридична енциклопедія: у 6 т. Київ: видавництво «Українська енциклопедія» імені М.П. Бажана, 2003. Т. 5. 736 с.
7. Миколенко В.А. Прокуратура України як суб'єкт адміністративного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Міжрегіон. акад. упр. персоналом. Київ, 2011. 19 с.
8. Музичук О.М. Уточнення сутності категорії «правовий статус» суб'єкта адміністративно-правових відносин та його елементного складу. *Форум права*. 2008. № 1. С. 316–321.
9. Шуба В.В. Адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури України: загальнотеоретичні аспекти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Харків, 2007. 20 с.
10. Якимчук М.К. Організаційно-правові основи управління в органах прокуратури України: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Нац. акад. наук України інст. держ. і пр. ім. В.М. Корецького. Київ, 2002. 32 с.
11. Сухонос В.В. Прокуратура в механізмі української держави: проблеми теорії та практики: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.10. Одеса, 2009. 33 с.
12. Сухонос В.В. Організаційно-правові проблеми кадрового забезпечення органів прокуратури: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.10 / Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 1999. 19 с.

13. Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції: Наказ Генеральної прокуратури України від 16.01.2013 № 1/1. *Урядовий портал*: веб-сайт. 2013. URI: http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=.

14. Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України: Наказ Генеральної прокуратури України від 15.09.2014 № 2гн. *Урядовий портал*: веб-сайт. 2013. URI: http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=.

15. Перевалова Л.В., Киян М.Ш., Разіна О.І. Проблеми вдосконалення правового статусу державних службовців. *Вісник Національного технічного університету. Серія «Актуальні проблеми розвитку українського суспільства»*. 2013. № 69. С. 24–31.

16. Івчук М.Ю. Адміністративно-правовий статус органів прокуратури України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Держ. наук.-досл. інст. МВС України. Київ, 2011. 19 с.

17. Ударцов Ю.В. Права та обов'язки державних службовців органів прокуратури: адміністративно-правовий аспект. *Форум права*. 2012. № 4. С. 944–949.

18. Марченкова С.О. Адміністративно-правовий статус прокуратури України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. Київ, 2013. 19 с.

19. Ударцов Ю.В. Права та обов'язки державних службовців органів прокуратури: адміністративно-правовий аспект. *Форум права*. 2012. № 4. С. 944–949.

20. Матузов Н.И. Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1972. 237 с.

21. Манькут А. Поняття юридичної відповідальності працівників прокуратури. *Підприємство, господарство і право*. 2016. № 2. С. 158–161.

22. Івчук М.Ю. Адміністративно-правовий статус органів прокуратури України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Держ. наук.-досл. інст. МВС України. Київ, 2011. 19 с.

23. Труханов В.А. Адміністративно-правове регулювання відповідальності працівників прокуратури: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Відкр. міжнар. ун-т розв. людини «Україна». Київ, 2012. 18 с.

Статья посвящена анализу административно-правового статуса прокуратуры Украины. На основании исследования делается вывод, что основными элементами административно-правового статуса прокуратуры являются функции; правосубъектность; должностные административные обязанности и права; административная ответственность.

Ключевые слова: административно-правовой статус, прокуратура, функции, правосубъектность, права и обязанности, административная ответственность.

The article is devoted to the analysis of the administrative and legal status of the prosecutor's office of Ukraine, on the basis of the study it is concluded that the main elements of the administrative and legal status of the prosecutor's office are: functions; legal personality; administrative administrative duties and rights; administrative liability.

Key words: administrative-legal status, prosecutor's office, functions, legal personality, rights and obligations, administrative responsibility.