

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПРАВА

Правові горизонти



Legal horizons

ВИПУСК 10 (23)

Суми – 2018

DOI: <http://www.doi.org/10.21272/legalhorizons.2017.i7.p78>

ПРАВОВИЙ СТАТУС ПРОКУРОРА В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ



*Сухонос Віктор Володимирович,
д-р юрид. наук, професор,
професор кафедри кримінально-правових дисциплін
та судочинства ННІ права,
Сумський державний університет*

*Михайловська Євгенія Володимирівна,
аспірант кафедри адміністративного, господарського права
та фінансово-економічної безпеки
Навчально-наукового інституту права,
Сумський державний університет*

Стаття присвячена комплексному дослідженню правового статусу прокурора в системі органів державної влади, а саме в дослідженню змісту правового статусу та його складових елементів (прав, обов'язків, юридичної відповідальності, професійної та позаслужбової поведінки прокурора) відповідно до чинного законодавства та реформ які, проводяться в системі органів державної влади.

Запропоновано власну інтерпретацію змісту правового статусу прокурора в системі органів державної влади, відповідно до якої зміст правового статусу прокурора в системі органів державної влади включає в себе права, обов'язки, юридичну відповідальність, професійну та позаслужбову поведінку прокурора, що тісно взаємодіють між собою та, в поєднанні, забезпечують як стабільне правове становище прокурора в системі органів державної влади, так і виконання службових функцій, які покладені на прокурора та органи прокуратури відповідно до чинного законодавства.

Розглянуто права прокурора в системі органів державної влади, обов'язки прокурора в системі органів державної влади, професійну та позаслужбову поведінку прокурора в системі органів державної влади, юридичну відповідальність прокурора в системі органів державної влади.

Ключові слова: правовий статус прокурора, зміст правового статусу прокурора в системі органів державної влади, права прокурора, обов'язки прокурора, професійна поведінка прокурора, позаслужбова поведінка прокурора, юридичну відповідальність прокурора.

Sukhonos V.V., Mykhailovska Ye.V. Legal status of the prosecutor in the system of state authorities of Ukraine. The article is devoted to the comprehensive study of the legal status of the prosecutor in the system of state authorities, namely, in the study of the content of the legal status and its constituent elements (rights, duties, legal responsibility, professional and non-professional behavior of the prosecutor) in accordance with the current legislation and reforms carried out in the system bodies of state power.

Proposed own interpretation of the contents of the legal status of the prosecutor in the system of state authorities. According to it, the content of the legal status of the public prosecutor in the system of state authorities includes the rights, duties, legal responsibility, professional and non-professional behavior of the prosecutor, who interact closely with each other and in combination provide a stable legal status of the prosecutor in the system of state authorities and execution the official functions entrusted to the prosecutor and the prosecutor's office in accordance with the current legislation.

The prosecutor's rights in the system of state authorities, prosecutor's duties in the system of state authorities, professional and non-public behavior of the prosecutor in the system of state authorities, and the legal responsibility of the prosecutor in the system of state authorities are considered.

Key words: the legal status of the prosecutor, the content of the legal status of the prosecutor in the system of state authorities, the rights of the prosecutor, the duties of the prosecutor, the professional behavior of the prosecutor, the non-professional behavior of the prosecutor, the legal responsibility of the prosecutor.

Постановка проблеми. У державному механізмі України прокуратура виступає, як самостійний інститут державного ладу, який реалізує покладені на нього Конституцією та законами України функції у взаємодії з іншими органами державної влади. Відповідно до статті 5 закону України «Про прокуратуру» функції прокуратури України здійснюються виключно прокурорами. Делегування функцій прокуратури, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускається [2]

Реалізація функцій прокуратури прокурорами тісно пов'язана з поняттям правового статусу прокурора в Україні, адже відповідно до чинного законодавства під час реалізації функцій прокуратури, прокурор не має права виходити за межі повноважень, якими він наділений відповідно до свого правового статусу. Нажаль, існують умови, які можуть негативно впливати на реалізацію професійних функцій прокурорами та працівниками органів прокуратури: недосконалість законодавства, професійне вигорання, корупційні ризики, невідповідність особи займаній посаді тощо. Зміст правового статусу прокурора визначає основи його професійної діяльності та є запорукою ефективних результатів праці відповідного державного органу в цілому, що визначає актуальність теми обраного дослідження.

Аналіз останніх досліджень. Дослідженням проблематики правового статусу прокуратури та прокурорських працівників в Україні в різних його аспектах та правовій площині займалися такі видатні науковці та практики як: М. М. Бурбика, В. В. Долежан, В. С. Зеленецький, М. В. Косюта, П. М. Каркач, А. М. Куліш, І. Є. Марочкін, Я. М. Толочко, О. І. Медведько, М. Р. Мичко, А. М. Мудров, М. В. Руденко, В. В. Остапчук, Н. Я. Якимчук та інші.

Формулювання цілей статті. З урахуванням цього, мета статті полягає в комплексному дослідженні правового статусу прокурора в системі

органів державної влади, а саме в дослідженні змісту правового статусу та його складових елементів (прав, обов'язків, юридичної відповідальності, професійної та позаслужбової поведінки прокурора) відповідно до чинного законодавства та реформ, які проводяться в системі органів державної влади.

Виклад основного матеріалу. Кадрова політика в системі органів прокуратури є провідним напрямом її діяльності, який охоплює розробку основних принципів роботи з людьми, що дасть можливість ефективніше використовувати людські ресурси в механізмі нагляду за додержанням і правильним застосуванням законів, боротьби з негативними злочинними явищами в суспільстві. Кадри органів прокуратури являють собою упорядковану сукупність прокурорських працівників різних посадових категорій, які мають певний стаж роботи, класні чини, кваліфікацію, наділені правами та обов'язками щодо реалізації функцій прокуратури [3].

Реалізація функцій прокуратури тісно пов'язана з поняттям правового статусу працівника органу прокуратури. Аналізуючи поняття «правового статусу прокурора» необхідно зазначити, що даний термін не інтерпретовано ані в Конституції України, ані в Законі України «Про прокуратуру» [2]. В законі під поняттям «статус прокурора» надається перелік прокурорських посад, та зазначається, що прокурори в Україні мають єдиний статус незалежно від місця прокуратури в системі прокуратури України чи адміністративної посади, яку прокурор обіймає у прокуратурі.

В юридичній літературі, а саме в загальній теорії права під поняттям «правового статусу» мається на увазі сукупність прав та обов'язків фізичних та юридичних осіб [4, 717].

Природа, структура та зміст правового статусу як ключового поняття юридичної науки завжди були предметом вивчення як науковцями,

так і практиками. У юридичній літературі існує декілька підходів до визначення змісту категорії «правовий статус» та його структури. Деякі вчені самостійними елементами правового статусу особи називають громадянство, загальну правоздатність, гарантії, законні інтереси та юридичну відповідальність. Інші — навпаки, деякі із згаданих вище елементів характеризують або як передумову (громадянство, правоздатність), або як другорядні елементи статусу (юридична відповідальність, законні інтереси), або як такі, що виходять за межі правового статусу (гарантії). Серед елементів цієї категорії називають також правові норми, що закріплюють статус особи, правосуб'єктність, правові принципи та правовідносини статусного типу [5, 132]

Розглядаючи поняття правового статусу прокурора в системі органів державної влади хотілося б звернути увагу на думку В. В. Остапчука, який зазначає, що правовий статус прокурора нерозривно пов'язаний з правовим статусом особи [6, 25].

Підтримуючи вище зазначену думку, варто зазначити, що професійна поведінка прокурора тісно пов'язана з його позаслужбовою поведінкою. Прокурор обмежений вчиняти будь-які дії, які можуть завдати шкоди його діловій репутації та органу прокуратури в цілому, повинен дотримуватися засад, принципів, моральних норм та правил прокурорської етики, якими повинні керуватися прокурори як при виконанні своїх службових обов'язків, так і поза службою.

На нашу думку зміст правового статусу прокурора в системі органів державної влади включає в себе як права, обов'язки, юридичну відповідальність, професійну та позаслужбову поведінку прокурора, що тісно взаємодіють між собою та в поєднанні забезпечують стабільне правове становище прокурора в системі органів державної влади, так і виконання службових функцій, які покладені на прокурора та органи прокуратури відповідно до чинного законодавства.

Відповідно до закону України «Про прокуратуру» [2] та закону України «Про державну службу», в системі органів прокуратури є посади віднесені до державної служби. Особи ж, які реалізують права і обов'язки за означеними посадами, є державними службовцями.

Спеціальним стосовно закону України «Про державну службу» [7] є закон України «Про прокуратуру» [2], статус прокурора включає в себе статус державного службовця, але в той час є спеціальним і містить низку додаткових особливостей, що виокремлюють прокурора в середовищі інших державних службовців.

Аналізуючи правовий статус прокурора в системі органів державної влади України акцентуємо увагу на тому що прокуратура України становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому Законом України «Про прокуратуру», здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави [2].

Організація та діяльність прокуратури України, статус прокурорів визначаються Конституцією України, Законом України «Про прокуратуру» та іншими законами України, чинними міжнародними договорами.

Відповідно до статті 15 Закону України «Про прокуратуру», прокурором органу прокуратури є: генеральний прокурор; перший заступник Генерального прокурора; заступник Генерального прокурора; заступник Генерального прокурора – Головний військовий прокурор; заступник Генерального прокурора – керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; керівник підрозділу Генеральної прокуратури України (у тому числі перший заступник та заступник Головного військового прокурора, керівник підрозділу Головної військової прокуратури на правах структурного підрозділу Генеральної прокуратури України); заступник керівника підрозділу Генеральної прокуратури України (у тому числі Головної військової прокуратури та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури на правах самостійних структурних підрозділів Генеральної прокуратури України); прокурор Генеральної прокуратури України (у тому числі Головної військової прокуратури та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури на правах самостійних структурних підрозділів Генеральної прокуратури України); керівник регіональної прокуратури (у тому числі військової прокуратури на правах регіональної); перший заступник керівника регіональної прокуратури (у тому числі військової прокуратури на правах регіональної); заступник керівника регіональної прокуратури (у тому числі військової прокуратури на правах регіональної); заступник керівника підрозділу регіональної прокуратури (у тому числі військової прокуратури на правах регіональної); прокурор регіональної прокуратури (у тому числі військової прокуратури на правах регіональної); керівник місцевої прокуратури (у тому числі військової прокуратури на правах місцевої); перший заступник керівника місцевої прокуратури (у тому числі військової прокуратури на правах місцевої); заступник керівника місцевої

прокуратури (у тому числі військової прокуратури на правах місцевої); керівник підрозділу місцевої прокуратури (у тому числі військової прокуратури на правах місцевої); заступник керівника підрозділу місцевої прокуратури (у тому числі військової прокуратури на правах місцевої); прокурор місцевої прокуратури (у тому числі військової прокуратури на правах місцевої) [2].

Незалежно від місця прокуратури в системі прокуратури України чи адміністративної посади, яку прокурор обіймає у прокуратурі, прокурори в Україні мають єдиний статус.

Проаналізувавши зміст правового статусу прокурора в системі органів державної влади який включає в себе права, обов'язки, професійну та позаслужбову поведінку прокурора, юридичну відповідальність, доходимо висновку, що серед прав прокурора в системі державної влади необхідно виділити: право брати участь у прокурорському самоврядуванні для вирішення питань внутрішньої діяльності прокуратури у порядку, встановленому законом; право бути членами професійних спілок, утворювати громадські організації та брати в них участь з метою захисту своїх прав та інтересів, підвищення свого професійного рівня.

Серед обов'язків прокурора в системі державної влади необхідно виділити: обов'язок вдосконалювати свій професійний рівень та з цією метою підвищувати кваліфікацію, періодично проходити підготовку у Національній академії прокуратури України, що має включати вивчення правил прокурорської етики; обов'язок неухильно додержуватися присяги прокурора, адже за порушення присяги прокурор несе відповідальність, передбачену законом; обов'язок виявляти повагу до осіб під час здійснення своїх повноважень; обов'язок не розголошувати відомості, які становлять таємницю, що охороняється законом; обов'язок діяти лише на підставі, в межах та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; обов'язок додержуватися правил прокурорської етики, зокрема не допускати поведінки, яка дискредитує його як представника прокуратури та може зашкодити авторитету прокуратури; обов'язок проходження щорічної таємної перевірки доброчесності, відповідно до Порядку проведення таємної перевірки доброчесності прокурорів в органах прокуратури України, який визначає підстави, процедуру проведення таємної перевірки доброчесності прокурорів Генеральної прокуратури України, регіональних і місцевих прокуратур та слідчих прокуратури [8].

Свою професійну діяльність прокурори здійснюють на підставі Кодексу професійної етики

та поведінки прокурорів. Ним визначено основні принципи, моральні норми та правила прокурорської етики, якими повинні керуватися прокурори при виконанні своїх службових обов'язків та поза службою.

Проаналізувавши основні вимоги щодо професійної та позаслужбової поведінки прокурора з урахуванням змін чинного законодавства та необхідністю імплементації норм права відповідно до вимог реформування органів державної влади необхідно зазначити що: професійна діяльність прокурора має ґрунтуватися на неухильному дотриманні конституційних принципів верховенства права та законності, адже саме принципи верховенства права та законності є основою правової та демократичної держави, які покликані забезпечувати стабільність в умовах суспільних змін.

Під час виконання службових обов'язків прокурор має поважати права та свободи людини і громадянина відповідно до вітчизняних та міжнародних правових норм, усвідомлюючи, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визначаються в Україні найвищою соціальною цінністю [9].

Посадові особи органів прокуратури мають бути незалежними від будь-якого впливу, тиску чи втручання в його професійну діяльність, у тому числі органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, у разі виникнення вищезазначеної ситуації прокурор зобов'язаний активно, у визначений законодавством спосіб протистояти спробам посягання на його незалежність.

У прийнятті конкретних рішень прокурор повинен бути самостійним, керуватися вимогами закону та морально-етичними принципами професії, відмежовуватися від будь-яких корисливих і приватних інтересів, політичного впливу, тиску з боку громадськості та засобів масової інформації.

При виконанні своїх службових повноважень відповідні співробітники органів прокуратури зобов'язані дотримуватися політичної нейтральності, уникати демонстрації у будь-якому вигляді власних політичних переконань або поглядів, не використовувати свої службові повноваження в інтересах політичних партій чи їх осередків або окремих політиків, та має керуватися принципом презумпції невинуватості на всіх етапах кримінального провадження, повинен враховувати всі обставини незалежно від того, свідчать вони проти підозрюваного (обвинуваченого) чи на його користь, вживати заходів для гарантування права особи на справедливий судовий розгляд [9].

Прокурор зобов'язаний діяти справедливо, неупереджено, додержуючись вимог закону щодо підстав, порядку та умов реалізації повноважень прокуратури в межах її функцій, має бути об'єктивним у відносинах з органами влади, громадськістю та окремими особами й усвідомлювати соціальну значимість прокурорської діяльності, міру відповідальності перед суспільством, постійно дбати про свою компетентність, професійну честь і гідність, своєю доброчесністю, принциповістю, компетентністю, неупередженістю та сумлінним виконанням службових обов'язків сприяти підвищенню авторитету прокуратури та зміцненню довіри громадян до неї, у разі поширення неправдивих відомостей, які принижують його честь, гідність і ділову репутацію, за необхідності вживати заходів до спростування такої інформації, у тому числі в судовому порядку а для забезпечення прозорості службової діяльності прокурор не має права відмовляти фізичним чи юридичним особам у своєчасному наданні повної і достовірної інформації довідкового характеру, якщо законом не встановлено обмежень щодо її надання [9].

У зв'язку з виконанням своїх службових повноважень та професійних обов'язків, крім випадків, встановлених законом, прокурор зобов'язаний не розголошувати і не використовувати в інший спосіб конфіденційну та іншу інформацію з обмеженим доступом, що стала йому відома

Незважаючи на приватні інтереси, вказані співробітники органів прокуратури повинні утримуватися від виконання рішень чи доручень керівництва, якщо вони суперечать закону, та вживати всіх можливих заходів щодо недопущення виникнення реального чи потенційного конфлікту інтересів, повідомляти, не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли він дізнався чи повинен був дізнатися про наявність у нього реального чи потенційного конфлікту інтересів, безпосереднього керівника. У разі виникнення конфлікту інтересів прокурор зобов'язаний діяти відповідно до вимог законодавства [9].

На категорію цих посадових осіб покладається обов'язок здійснювати службові повноваження сумлінно, компетентно, вчасно і відповідально. Постійно підвищувати свій загальноосвітній та професійний рівень, культуру спілкування, виявляти ініціативу, відповідальне ставлення та творчий підхід до виконання своїх службових обов'язків, фахово орієнтуватися у чинному законодавстві, передавати власний професійний досвід колегам, при виконанні службових обов'язків прокурор має дотримуватися

загальноприйнятих етичних норм поведінки, бути звірцем доброчесності, вихованості і культури.

Публічний характер діяльності прокурора та перебування під постійною увагою з боку суспільства покладає на нього особливі вимоги щодо відповідного зовнішнього вигляду, під час виконання службових обов'язків прокурор має дотримуватися ділового стилю одягу, який вирізняється офіційністю, стриманістю та акуратністю, а також зобов'язаний своєчасно подати декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у порядку, передбаченому антикорупційним законодавством, та суворо дотримуватись обмежень, передбачених антикорупційним законодавством, не допускати будь-яких проявів, які можуть створити враження корупційних [9].

Аналізуючи основні вимоги до позаслужбової поведінки співробітників органів прокуратури необхідно зазначити, що прокурор діє на підставі закону, неупереджено, незважаючи на приватні інтереси, особисте ставлення до будь-яких осіб, на свої ідеологічні, релігійні або інші особисті погляди чи переконання, не може належати до політичної партії, брати участь у політичних акціях, мітингах, страйках та залучати до них підпорядкованих працівників, публічно демонструвати свої політичні переконання але має право вільно визначати своє ставлення до релігії, брати участь у діяльності релігійних організацій, які діють на законних підставах і діяльність яких не спрямована на розпалення расової, політичної, національної та релігійної ворожнечі, не допускаючи їхнє втручання у свої службові справи [9].

Важливим елементом змісту правового статусу прокурора в системі державної влади є визначення засад юридичної відповідальності прокурора, адже працівники органів прокуратури, як виконавці завдань держави, повинні забезпечити верховенство права, дотримання прав і свобод людини та громадянина, при цьому не повинні порушувати чинне законодавство та належним чином виконувати свої службові обов'язки. Вид юридичної відповідальності залежить від правопорушення, яке було вчинене зазначеною особою. Відповідно до закону України «Про прокуратуру» шкода, завдана незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю прокурора, відшкодовується державою незалежно від його вини в порядку, визначеному законом.

При цьому, держава, відшкодувавши шкоду, завдану прокурором, має право зворотної вимоги до нього в розмірі виплаченого відшкодування в разі встановлення в діях прокурора складу

кримінального правопорушення за обвинувальним вироком суду щодо нього, який набрав законної сили. Характерною ознакою відповідальності прокурора є те, що вона відповідає подвійному статусу прокурора як особи і службової особи органів прокуратури. Найпоширенішим видом відповідальності прокурора є дисциплінарна, яка застосовується у вигляді дисциплінарного стягнення за невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків; необґрунтоване зволікання з розглядом звернення; розголошення таємниці, що охороняється законом, яка стала відомою прокурорів під час виконання повноважень; порушення встановленого законом порядку подання декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру; 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. Під час здійснення дисциплінарного провадження щодо прокурора, у разі необхідності, може бути проведена його атестація, вмотивоване рішення про необхідність проведення якої приймається Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів.

Висновки. Проаналізувавши основоположні засади закону України «Про прокуратуру» та чинного законодавства, необхідно зазначити що правовий статус прокурора в системі органів державної влади України об'єктивно відображає як позитивні, так і негативні ознаки реально діючої політико-правової системи України в якій функціонують органи прокуратури. Саме тому його характеристика пов'язується із сутністю цієї соціальної системи, у межах якої правовий статус виникає та функціонує. На нашу думку в умовах сьогодення актуально розглядати зміст правового статусу прокурора в системі органів державної влади який включає в себе права, обов'язки, професійну та позаслужбову поведінку прокурора, юридичну відповідальність, саме дослідження вище зазначених елементів правового статусу надасть можливість в подальшому уникнути проблем під час реалізації службової діяльності прокурора в системі органів державної влади та функціонування органів прокуратури в загалом.

Література:

1. Конституція України : Закон від 28.06.1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%>.
2. Про прокуратуру : Закон, Перелік від 14.10.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/sh>.
3. Сухонос, В. В. Організаційно-правові проблеми кадрового забезпечення органів прокуратури [Текст]: автореферат... дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук, спец.: 12.00.10 – судоустрій; прокуратура та адвокатура / В. В. Сухонос. – Харків: Національна юридична академія України ім. Я. Мудрого, 1999. – 19 с.
4. Великий енциклопедичний юридичний словник / За ред. акад. НАН України Ю. С. Щемшученка. – 2-ге вид. переробл. і доповн. – К.: Вид-во "Юридична думка", 2012. – 1020 с.
5. Теорія держави і права. Академічний курс: Підручник / За ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
6. Остапчук В. В. Правовий статус прокурора: сутність і проблеми удосконалення / В. В. Остапчук // Вісник національної академії прокуратури – 2007. – 1. – С. 25-29.
7. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
8. Про затвердження Порядку проведення таємної перевірки доброчесності прокурорів в органах прокуратури : Генеральна прокуратура України; Наказ, Порядок, Реєстр від 16.06.2016 р. № 205 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0875-16/paran>.

9. Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів : Генеральна прокуратура України; Кодекс від 27.04.2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/n0001900-17>