

## РОЗДІЛ 7

### АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 347.963  
DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-3/46>

#### ДО ПИТАННЯ ПРО АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ПРОКУРОРІВ В УКРАЇНІ НА ШЛЯХУ ДО ФОРМУВАННЯ ОРГАНУ ПУБЛІЧНОГО ОБВИНУВАЧЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ЗРАЗКА

#### TO THE QUESTION ON THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF PROSECUTORS IN UKRAINE ON THE WAY TO FORMING A PUBLIC PROSECUTOR BODY OF EUROPEAN SAMPLE

**Банах С.В., к.ю.н.,**

*доцент кафедри кримінального права та процесу,*

*декан юридичного факультету*

*Тернопільський національний економічний університет*

У статті розглянуто нормативно-правові засади адміністративно-правового статусу прокурорів в Україні. Автор деталізує новітні норми законодавства про прокуратуру, які з'явилися в ході реформування правоохоронних органів з метою приведення їх у відповідність до європейських стандартів.

Зазначено, 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. Автором запропоновано визначення адміністративно-правового статусу прокурора, запропоновано передбачити можливості 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. У дослідженні зроблено висновок, що Кримінальний кодекс України та Кодекс про адміністративні правопорушення обмежено регламентують адміністративну та кримінальну відповідальність за незаконні дії або бездіяльність прокурора. У цьому контексті автором пропонується до підстав кримінальної відповідальності віднести: перевищення прокурором 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. Важливим є досягнення правового балансу – з однієї сторони, надання прокурору повноважень, достатніх для ефективною реалізації, передбачених законодавством функцій, а з іншої – виключення можливостей для зловживання цими повноваженнями.

Автором доведено, що 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.

**Ключові слова:** прокурор, адміністративно-правовий статус, повноваження, реформування органів прокуратури.

The legal framework of the administrative and legal status of prosecutors in Ukraine was considered in the article. The latest rules of the prosecutor's office legislation that emerged during the reform of law enforcement agencies in order to bring them in line with European standards were detailed.

It is noted that improving the administrative and legal status of the prosecutor as a direct subject of the 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. Determination of the administrative and legal status of the prosecutor, as well as providing of the possibility of prosecutors' rotation after the expiration of the relevant term of office, or determination of the limited term of tenure of a prosecutor with a restricted position to hold office for more than two consecutive terms were suggested by the author. It was concluded that the Criminal Code of Ukraine and the Code of Ukraine on Administrative Offenses contain limited regulation of administrative and criminal liability for unlawful acts or omissions of the prosecutor. In this context, the author suggested that the grounds for criminal liability should include: exceeding the prosecutor's powers; unreasonable and unjustified decision to close a criminal case, prolong the terms of pre-trial investigation, etc.; unjustified refusal of the investigator to carry out investigative actions, if this led to the non-disclosure of a separate crime, etc. 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.

The author has proved that expression of distrust of the Prosecutor General of Ukraine by the Verkhovna Rada of Ukraine, as a reason for his resignation, is an important method of parliamentary control. In order to prevent possible political persecution, it is advisable to detail the grounds and procedure for expressing such distrust in the Constitution of Ukraine.

**Key words:** prosecutor, administrative and legal status, powers, reforming the prosecution bodies.

30 вересня 2016 року набули чинності зміни до Конституції України, внесені Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 № 1401-VIII. Пунктом 2 Закону Конституцію України доповнено статтею 131-1, відповідно до якої в Україні діє прокуратура, яка здійснює: 1) підтримання публічного обвинувачення в суді; 2) організацію та процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального про-

вадження, нагляд за негласними та іншими слідчими й розшуковими діями органів правопорядку; 3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом [1]. Зміни, які окрім інших органів, стосувались і прокуратури, були направлені на перетворення її з карального органу на інститут, що відповідає європейським засадам та принципам.

Варто відзначити, що жодна із названих Конституцією України функцій не може бути виконана прокурорами

органів Прокуратури України без належно визначеного їх адміністративно-правового статусу.

Відтак, метою цієї статті є детальний аналіз поняття адміністративно-правового статусу прокурора, визначення його елементів, формування проблем та окреслення перспектив його подальшого розвитку.

Науковим дослідженням діяльності органів прокуратури загалом займалось багато відомих вчених. Серед них слід назвати Галая А., Гречанюка С., Горзова А., Глуховець О., Дерев'янка В., Івчука М., Кулинич С., Курися А., Ліховицького Я., Мазурика С., Марченкової С., Миколенка В., Нечипоренка С., Подоляки С., Рибалки Н., Сидоренка Р., Угровецького П., та ін.

Безпосередньо питанням адміністративно-правового статусу прокурорів свої наукові дослідження присвятили такі вчені як Алфьорова С., Бандурка О., Парашук В., Гетманець О., Денисюк С., Ківалов С., Комзюк А., Левченко К., Миколенко О., Подоляка А., Стародубцев А. тощо. Незважаючи на достатню велику кількість наукових робіт щодо різних аспектів адміністративно-правового статусу прокурора, в умовах реформування правоохоронної системи і намагання привести її у відповідність до кращих європейських стандартів, залишається багато питань, що вимагають подальших наукових розвідок. Жодна норма не може запрацювати на практиці ідеально, а тим більше норми щодо правового статусу особливого суб'єкта адміністративного права.

Перш ніж аналізувати предметно адміністративно-правовий статус прокурора в Україні, визначимось із поняттям цього статусу.

Л. Грицаєнко зазначає, що «Система правових характеристик органу державної влади формує єдине правове явище, яке окреслюється поняттям «правовий статус»» [2, с. 115]. На думку О. Цельєва, зміст категорії «правовий статус» перебуває у перманентному зв'язку із соціально-правовим статусом суб'єкта, під яким, на думку автора, слід розуміти не лише сукупність прав, обов'язків і гарантій їх реалізації, а ще й місце суб'єктів у соціальних відносинах [3, с. 10]. Отже, базовим є соціальний статус суб'єкта, що визначає його позицію в суспільстві, а правовий статус вторинний і окреслює положення особи в суспільно-правових відносинах та інших правових категоріях.

Поряд з категорією «правовий статус» в науковій юридичній літературі за галузевим розмежуванням перебуває «адміністративно-правовий статус», що пов'язаний з наявністю у особи суб'єктивних прав та обов'язків, передбачених нормами адміністративного права. Відомий вчений В. К. Колпаков вважає, що «адміністративно-правовий статус – це комплекс визначених нормами адміністративного права, суб'єктивних прав та обов'язків особи» [4, с. 194]. Тобто наявність у особи суб'єктивних прав і обов'язків є необхідною умовою для набуття нею адміністративно-правового статусу. Проте реалізація повного обсягу суб'єктивних прав та обов'язків здійснюється особою як в адміністративних правовідносинах, так і поза ними.

Під іншим кутом зору розглядає адміністративно-правовий статус, М. Бояринцева, яка розуміє під ним це сукупність законів та інших нормативно-правових актів, що встановлюють перелік прав та обов'язків, через діяльність державних органів влади та органів місцевого самоврядування для забезпечення участі в управлінні державними справами та задоволення державних та особистих інтересів [5, с. 21]. Отже, визначальною характеристикою адміністративно-правового статусу суб'єкта владних повноважень є сфера, в якій він реалізується, тобто сфера публічного управління.

Загалом, більшість науковців у галузі адміністративно-правового права ототожнюють адміністративно-правовий статус особи та її адміністративну правосуб'єктність. Однак,

на нашу думку, таке ототожнення є недоцільним. Схожої думки притримується і К.К. Лебедев, що вважає: «Адміністративна правосуб'єктність – це визнання суб'єктів учасниками суспільних відносин, що врегульовані нормами адміністративного права, і наділені повноваженнями у сфері публічного управління» [6, с. 24]. Отже, адміністративна правосуб'єктність є необхідною передумовою визнання суб'єкта учасником адміністративно-правових відносин і, відповідно, наділення його адміністративно-правовим статусом в цих відносинах.

Серед основних елементів правового статусу публічних суб'єктів проф. Браун-Істер визначає: 1) правовий порядок його створення; 2) процедура припинення управлінської діяльності; 3) компетенція суб'єкта, а також способи її реалізації; 4) його особливі публічно – правові характеристики, що відрізняють його від інших носіїв державної влади [7, с. 564].

Зважаючи на усе вищезазначене, пропонуємо адміністративно-правовий статус прокурора вважати врегульованою адміністративно-правовими нормами систему повноважень, прав, обов'язків, гарантій, а також порядок призначення, притягнення до відповідальності та звільнення, що перебувають у залежності від посадового рівня прокурора.

Таким чином, до елементів адміністративно-правового статусу прокурора належать: 1) законодавство, яке регламентує діяльність прокурора; 2) порядок призначення на посаду; 3) повноваження прокурора як сукупність регламентованих адміністративним законодавством прав та обов'язків; 4) гарантії діяльності; 5) порядок та підстави притягнення до відповідальності; 6) порядок та підстави звільнення з посади. Проаналізуємо кожний елемент механізму адміністративно-правового статусу прокурора в Україні з метою підвищення ефективності реалізації прокурором встановлених законодавством функцій.

Отже, базовий елемент адміністративно-правового статусу прокурора — правова основа діяльності, яку формують нормативно-правові акти, що 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.

Новим у Конституції України є те, що з неї виключено Розділ VII «Прокуратура» на підставі Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)». При цьому її було доповнено статтею 131-1.

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 апріорі 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.

У разі порушення прав неповнолітніх, недієздатних або обмежено дієздатних відповідно до приписів ст. 23 нового Закону України «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) [8].

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. Заслугує на позитивне схвалення 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) [8].

Варто відзначити, що поряд із позитивними нововведеннями 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 випливає, 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. Тож вказані недоліки мають бути усунуті.

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. Важливо, що 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 безсумнівно позитивний елемент зазначеного закону. 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 ротатії 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. Цікавим у цьому відношенні є досвід Польщі, згідно із законом «Про прокуратуру» (Prawo o prokuraturze) апеляційний та окруж-

ний 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) [9].

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 дискредитує його як представника прокуратури та може зашкодити авторитету прокуратури [8].

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 [8]. 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» [10].

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. Звертаємо вашу увагу, що навіть адвокат в якості захисника або представника, з метою надання правової допомоги клієнту, не має такого обсягу прав [11].

У зв'язку із зазначенням, вважаємо за доцільне розширити коло повноважень працівників прокуратури, зокрема ввести обов'язок деяких органів державної влади та місцевого самоврядування (місцевих державних адміністрацій, виконавчих 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 [12, 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: особливий 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 [8].

З приводу гарантій незалежності прокурорів окремі дослідники обґрунтовують доцільність їх розширення. 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 [13, с. 59]. Проте, на нашу думку, 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 гарантію дотримання

працівниками прокуратури законодавства про захист прав і свобод громадян.

Що стосується відповідальності прокурорів, то 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, в яких встановлено що дисциплінарні правопорушення прокурора повинні бути прямо передбачені у нормативно-правових актах [14]. Скарги на дії або бездіяльність прокурора у яких стверджується, що вони порушують професійні стандарти, невідкладно розглядаються за відповідною процедурою. У зв'язку з цим, 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» містяться зобов'язання держав щодо дисциплінарної відповідальності працівників прокуратури [15]. На основі зазначених міжнародних стандартів і сформульовано положення Закону України «Про прокуратуру».

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) [16]. 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) [17].

Ми переконані, що 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 було б віднести: перевищення прокурором своїх повноважень; безпідставне та необґрунтоване прийняття рішення про закриття кримінального провадження, 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. Деталізовано розписувати кожен із означених позицій немає необхідності, тому лише 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.

Варто вказати, що 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. Єдине, що 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).

Окремої 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, Регламент Верховної Ради та Закон України «Про прокуратуру». Унікальність полягає в тому, що 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-дисциплінарна комісія прокурорів звертається до Президента, а він вносить до Верховної Ради подання про звільнення.

Для Генерального прокурора України, окрім зазначених загальних підстав, законодавство встановлює механізм звільнення у зв'язку з висловленням недовіри Верховною Радою України. З цього приводу в правовій літературі існує точка зору, згідно з якою інститут недовіри відносно Генерального прокурора України необхідно скасувати, адже, недовіра — це лише підозра у недобро-

чесності, 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 [18]. 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.

**Висновки.** 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 ефективного реалізації, передбачених законодавством функцій, а з іншої – виключення можливостей для зловживання цими повноваженнями. І хоч 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 сформулювати орган публічного обвинувачення європейського зразка покликаний замінити архаїчну модель прокуратури радянського типу.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19> (дата звернення: 20.03.2020).
2. Грицаєнко Л. Елементи конституційно-правового статусу прокуратури. *Право України*. 2008. № 8. С. 115–123.
3. Цельєв О. В. Міліція як інститут громадянського суспільства : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень». Київ, 1998. 16 с.
4. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч. у двох томах: Т. 1. Загальна частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). Київ: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
5. Бояринцева М. Адміністративно-правовий статус громадян: до питання про склад елементів. *Право України*. 2002. № 2. С. 21–25.
6. Лебедев К. К. Понятие о содержании хозяйственной правосубъектности. *Межеузовский сборник научных трудов* / ред. колл. И. Н. Сорокотягин и др. – Свердловск : УрГУ :СЮИ, 1985. С. 23-25.
7. Brown-Foster, W., 'The World's Political Systems', Interactive Course presented at Central Connecticut State University, The Department of Political Science. URL: <http://www.polisci.ccsu.edu/brown/ps104.htm> (дата звернення: 15.02.2020).
8. Закон України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2015. № 2-3. ст.12.
9. 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> 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://tr.m.coe.int/1680097f7d> (дата звернення: 23.03.2020).
10. Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 5 липня 2012 року № 5076-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17> (Дата звернення 20.04.2020).
11. Курочка М. Й. Прокурорський нагляд в Україні: підручник / М. Й. Курочка, П. І. Каркач; за ред. проф. Е. О. Дідоренка. Луганськ: РВВ ЛАВС, 2004. 424 с.
12. Підгоринський В. Прокуратура України на передодні реформування. *Вісник прокуратури*. 2012. № 8. С. 57-61.
13. 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](http://pravo.org.ua/files/oon_com_split_1.pdf) (дата звернення: 20.03.2020).
14. 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](http://pravo.org.ua/files/zarub_zakon/rek_2000.pdf) (дата звернення: 22.03.2020).
15. Кодекс про адміністративні правопорушення: від 07.12.1984 р., № 8073-X URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 20.03.2020).
16. Кримінальний кодекс України: від 05.04.2001 р., № 2341-III URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> (дата звернення: 12.03.2020).
17. Debbasch, C., Pontier, J.M., Ricci, J.C. and Bourdon, J., Droit constitutionnel et institutions politiques, 4e édition, Paris: Economica, 2001.