

РОЗДІЛ 10

СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 347.963(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-6/103>

ПРОБЛЕМА ЄДНОСТІ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПРОКУРОРА НА ЕТАПІ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ КРИМІНАЛЬНОЇ ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ

THE PROBLEM OF THE UNIFORMITY OF THE LEGAL STATUS OF THE PROSECUTOR AT THE STAGE OF THE REFORM OF CRIMINAL JUSTICE BODIES OF UKRAINE

Дудченко О.Ю., к. ю. н.,
доцент кафедри судоустрою та прокурорської діяльності
Національний юридичний університету імені Ярослава Мудрого

Статтю присвячено проблемам удосконалення нормативної регламентації правового статусу прокурорів в Україні в умовах євроінтеграційного курсу країни.

Здійснено аналіз сучасного нормативно-правового регулювання правового статусу прокурорів. Проаналізовано вимоги, які висуваються до кандидатів на посаду прокурора як в Україні, так і країнах ЄС. Звернено увагу на суттєві недоліки процедури формування прокурорських кадрів в Україні, одним з яких є неможливість особи претендувати на посаду прокурора одразу після здобуття вищої юридичної освіти. Зазначено, що з метою виконання відповідних вимог законодавства, випускники юридичних закладів вищої освіти повинні працевлаштовуватись на будь-які інші напрями правової роботи, що в кінцевому рахунку призводить до погіршення якості кадрів в органах прокуратури, оскільки талановиті випускники, як правило, реалізують свій потенціал в приватній сфері та зацікавлюють роботодавців, які, в свою чергу, спонукають талановитих фахівців до продовження трудових відносин шляхом збільшення заробітної плати та надання інших гарантій. Що в результаті призводить до зменшення ефективності механізму добору висококваліфікованих кадрів та нівелювання престижності професії прокурора.

Проаналізовано можливість запровадження інституту прокурорів-стажистів та особливості їх правового статусу відповідно до різних проектів Законів України. Встановлено, що відповідно до змін, які пропонуються проектом Закону України «Про прокуратуру до ч. 2 ст. 15», прокурори-стажисти окружної прокуратури фактично матимуть однаковий правовий статус з прокурорами окружних та інших прокуратур. Обґрунтовано некоректність зазначеної позиції, підтримано важливість наявності певних обмежень у правовому статусі прокурора-стажиста. Запропоновано виключити ч. 2 ст. 15 Закону України «Про прокуратуру», як таку, що є неактуальною.

Ключові слова: правовий статус прокурора, зміст правового статусу прокурора, прокуратура, прокурор-стажист, повноваження прокурора.

The problems of improving the normative regulation of the legal status of prosecutors in Ukraine under the conditions of the country's European integration course are considered in the article.

The modern normative legal regulation of the legal status of prosecutors is analyzed. The requirements presented to candidates for the position of prosecutor both in Ukraine and in EU countries are analyzed. Attention is drawn to the significant shortcomings of the procedure for the formation of prosecutorial personnel in Ukraine, one of which is the impossibility of a person to apply for the position of prosecutor immediately after obtaining a higher legal education. It is noted that in order to fulfill the relevant requirements of the law, graduates of legal institutions of higher education should be employed in any other areas of legal work, which ultimately leads to a deterioration in the quality of personnel in the prosecutor's office, since talented graduates, as a rule, realize their potential in the private sector and interest employers, who, in turn, encourage talented specialists to continue labor relations by increasing wages and providing other guarantees. As a result, it leads to a decrease in the effectiveness of the selection mechanism for highly qualified personnel and a leveling of the prestige of the prosecutor's profession.

The possibility of introducing the institute of trainee prosecutors and the particularities of their legal status in accordance with various draft Laws of Ukraine are analyzed. It was established that in accordance with the amendments proposed by the draft Law of Ukraine «On the Prosecutor's Office, Part 2 of Art. 15», trainee prosecutors of the district prosecutor's office will actually have the same legal status as prosecutors of district and other prosecutor's offices. The incorrectness of the specified position is substantiated, the importance of certain limitations in the legal status of the trainee prosecutor is supported. It is proposed to exclude Part 2 of Art. 15 of the Law of Ukraine «About Prosecutor's Office» as irrelevant.

Key words: legal status of the prosecutor, content of the legal status of the prosecutor, prosecutor's office, trainee prosecutor, powers of the prosecutor.

Євроінтеграція України є одним з пріоритетних напрямів діяльності органів державної влади, в тому числі й Верховної Ради України, на яку покладено обов'язок прийняття нових законів, а також внесення змін до діючого законодавства, спрямованих на виконання Угоди про асоціацію з Європейським Союзом та проведення вкрай необхідних реформ. Особливої актуальності це набуває після отримання Україною 23 червня 2022 року статусу країни-кандидата на вступ Європейського Союзу. Згідно з євроінтеграційним курсом українська влада взяла на себе зобов'язання здійснити зміни, що дозволять Україні остаточно позбутися залишків радянського минулого, з його бюрократією, зневагою до людини, економічною та технологічною відсталістю. Однією з таких законодавчих ініціатив є розробка проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо удоско-

налення добору та підготовки прокурорів» (№ 5158 від 25.02.2021) [1], який розроблено з метою підвищення ефективності законодавчого механізму добору прокурорів, що є важливим елементом реформування системи кримінальної юстиції в Україні. Водночас новели законодавства щодо призначення прокурора на посаду суттєво змінюють його правовий статус, що зумовлює подальші наукові розробки та законодавчі зміни зазначеного питання.

Питання правового статусу прокурорів було предметом наукового дослідження таких науковців та практиків як: В. В. Долежан, В. С. Зеленецький, А. В. Лапкін, М. В. Косюта, П. М. Каркач, А. М. Куліш, І. С. Марочкін, Я. М. Толочко, О. І. Медведько, М. Р. Мичко, А. М. Мудров, М. В. Руденко, та інші. Однак більшість цих досліджень були проведені виключно щодо визначення правового статусу прокурорів, без особливого аналізу проблеми їх

єдності. Тому питання формулювання теоретичної моделі удосконалення нормативної регламентації правового статусу прокурорів в Україні залишається актуальним.

Згідно з ст. 27 Закону України «Про прокуратуру» 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 [2]. Однак досвід застосування ст. 27 Закону України «Про прокуратуру» дає можливість вказати на суттєві недоліки процедури формування прокурорських кадрів, одним з яких є неможливість особи претендувати на посаду прокурора одразу після здобуття вищої юридичної освіти. Щоб отримати доступ до процедури добору кандидатів на посаду прокурора претенденти повинні володіти не тільки достатнім обсягом фундаментальних юридичних знань, а й спеціальними вміннями і навичками, необхідними для роботи в прокуратурі.

Законом України «Про прокуратуру» передбачено, що для отримання практичних навичок для кандидатів на посаду прокурора необхідна наявність відповідного досвіду роботи (не менше двох років) у галузі права після здобуття освітньо-кваліфікаційного рівня «спеціаліст» або «магістр», однак зрозуміло, що за діючою редакцією Закону для отримання встановленого законом дворічного стажу роботи в галузі права випускники юридичних закладів вищої освіти повинні працевлаштовуватись на будь-які інші напрями правової роботи, що в кінцевому рахунку призводить до погіршення якості кадрів в органах прокуратури, оскільки талановиті випускники ЗВО, як правило, реалізують свій потенціал в приватній сфері та зацікавлюють роботодавці, які в свою чергу спонукають талановитих фахівців до продовження трудових відносин шляхом збільшення заробітної плати та надання інших гарантій. Таким чином створюється ситуація, в якій в прокуратуру будуть переходити лише працівники, в яких не зацікавлені роботодавці, або дійсно «ідейні фанати» прокуратури, однак таких буде набагато менше, а як наслідок зменшується ефективність механізму добору прокурорів в Україні та нівелюється престижність професії прокурора.

Такий підхід добору кадрів в органи прокуратури негативно відрізняється від процедури добору прокурорів, що застосовуються в державах-членах Європейського Союзу. Так, наприклад, у прокуратурі Німеччини існує посада референта, в Польщі та Швеції діє інститут помічника прокурора в Болгарії, Румунії, Франції – це молодші прокурори, а також помічник-прокурор та ад'юнкт-прокурор у Нідерландах, стажист на посаді прокурора Чехії.

Для вирішення зазначеної проблеми було підготовлено проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення добору та підготовки прокурорів» (№ 5158 від 25.02.2021) [1], який серед інших позитивних змін запроваджує інститут прокурорів-стажистів, що з одного боку, надає можливість здобуття безпосередньо в прокуратурі необхідного стажу роботи в галузі права як умови для призначення на посаду прокурора окружної прокуратури, з іншого взагалі виключає вимогу до кандидатів на посаду прокурора щодо наявності дворічного стажу роботи в галузі права. Однак необхідно наголосити, що внаслідок запровадження інституту стажування стає можливим поширення на кандидатів елементів правового статусу прокурорів: від правил внутрішнього службового розпорядку, підстав для звільнення, встановлених виключено у Законі України «Про прокуратуру», до соціальних гарантій для прокурорів тощо.

Правовий статус прокурорів встановлюється Законом України «Про прокуратуру», в якому зазначеному питанню присвячено окремий Розділ III. Відповідно до ч. 2 ст. 15 вказаного Закону, яка має назву «Статус прокурора», прокурори в Україні мають єдиний статус незалежно від місця прокуратури в системі прокуратури України чи адміністративної посади, яку прокурор обіймає

у прокуратурі, водночас ця стаття не містить визначення поняття правового статусу, як і його складових, нагомість наводить перелік посадових осіб, які визнаються прокурарами органів прокуратури.

Взагалі до поняття «статус» та «правовий статус» у різних галузях науки існують різноманітні погляди та підходи, і в таких умовах виникає потреба наближення до можливості застосування єдиного категоріального апарату [3, с. 173]. Статус – це абстрактний багатозначний термін, який у широкому розумінні означає сукупність стабільних значень параметрів об'єкта або суб'єкта. У вузькому значенні статус об'єкта або суб'єкта – це його становище. Слово «статус» походить від латинського status, що означає «стан, становище» (англ. status – правове положення) [4, с. 415]. Таким чином, визначення поняття «статус» або «правовий статус» є доволі широким і в кожному окремому напрямку або галузі трактується по-різному. І як зазначає І. О. Кісліцина, «правовий статус» та «статус» настільки багатоаспектні та комплексні категорії, що для найкращого їх зрозуміння слід використовувати метод пізнання від загального до конкретного [3, с. 173]. Отже для дослідження правового статусу прокурорів-стажистів та його співставлення зі статусом прокурора, необхідно спершу дослідити найбільш загальне поняття – «статус», а вже потім більш вузьке, а саме «правовий статус», і лише після чого переходити до аналізу правового статусу прокурора та проблемних питань його єдності відповідно до ст. 15 Закону України «Про прокуратуру», оскільки розглядаючи поняття правового статусу прокурора та прокурора-стажиста необхідно звернути увагу на думку В. В. Остапчука, який зазначає, що правовий статус прокурора нерозривно пов'язаний з правовим статусом особи [5, с. 25].

У лексичному значенні термін «статус» означає правове становище громадян, державних і громадських органів, міжнародних організацій тощо [6, с. 1387]. Також в енциклопедичній літературі під статусом розуміється сукупність загальних прав, що визначають правоздатність, і основних прав та обов'язків, невід'ємних від осіб, органів, організацій, юридичних осіб. Також зазначається, що основні обов'язки та права поширюються на всіх індивідів незалежно від обставин, включаючи особисті здібності та соціальне становище. Права та обов'язки державних органів як частина їх правового статусу визначаються конституціями та відповідними законами. Права і обов'язки юридичних осіб визначаються цивільно-правовим законодавством [7, с. 1042].

Отже, статус можна визначити в цілому як стан або положення когось-небудь чи чогось-небудь, в більш широкому розумінні можна погодитись із Л. М. Москвич, яка зазначає, що сутність поняття «статус» для всіх суб'єктів є однаковою та виражає те, що властиво цілому ряду чи роду явищ, а саме – міру свободи, певну можливість поведінки конкретного суб'єкта або соціальної групи. Л. М. Москвич наголошує, що «статус» передбачає соціально-типові аспекти поведінки, і в такому разі відрізнити статус одного суб'єкта від статусу іншого можливо через з'ясування його місця в системі соціальних відносин шляхом визначення тієї «міри свободи, певної можливості поведінки» [8, с. 8]. Однак погоджуючись з Л. М. Москвич, слід додати, що вказані міра свободи, певна можливість поведінки обов'язково повинні мати стабільний характер та визначеність [9, с. 36].

Щодо поняття «правовий статус», то тут також відсутній єдиний узагальнений підхід. Так на думку О. Ф. Скакун, правовий статус – це передбачена законодавством система взаємозалежних прав, законних обов'язків та інтересів суб'єкта [10, с. 550]. Водночас до структури правового статусу вона відносить ще й громадянство, законні інтереси та гарантії. Ці категорії, на її думку, є елементами правового становища, яке є більш узагальненим

поняттям по відношенню до правового статусу. Однак дослідниця також зазначає, що правовий статус є юридично більш чітким порівняно з правовим положенням [10, с. 651]. Н. М. Оніщенко та О. В. Зайчук зазначають, що правовий статус – це система закріплених на законодавчому рівні та гарантованих державою прав, свобод, законних інтересів та обов'язків суб'єкта суспільних правовідносин [11, с. 68]. М. В. Кравчук визначає правовий статус, як сукупність усіх належних суб'єктивних юридичних прав, свобод й обов'язків, що визначають правове становище в суспільстві, закріплене в чинному законодавстві та інших нормах права [12, с. 86].

На окрему увагу заслуговує позиція В. М. Корельського, який визначає правовий статус, як багатоаспектну категорію, що, по-перше, має загальний, універсальний характер, включає статуси різних суб'єктів правовідносин: особи, суспільства, держави тощо; по-друге, відображає індивідуальні особливості суб'єктів і реальне положення їх у системі багатоманітних суспільних відносин; по-третє, правовий статус не може бути реалізований без обов'язків, що кореспондуються правам без юридичної відповідальності в необхідних випадках, без правових гарантій; по-четверте, категорія правовий статус визначає права і обов'язки суб'єктів у системному вигляді, що дає змогу здійснити порівняльний аналіз статусів різних суб'єктів для відкриття нових шляхів для їх вдосконалення [10, с. 549].

Але при узагальненні різних наукових підходів до визначення структури правового статусу можна констатувати, що в тій чи іншій формі науковці до правового статусу відносять сукупність закріплених на законодавчому рівні, а також гарантованих прав, свобод і обов'язків суб'єкта правовідносин, а також гарантії їх здійснення і відповідальність за неналежне виконання передбачених обов'язків.

Саме через таку призму визначається і правовий статус прокурора, так А. В. Лапкін визначає правовий статус прокурора через його складові, якими є права і обов'язки прокурора, гарантії незалежності і відповідальність прокурорів, а також вимоги, що до них ставляться, порядок їх призначення на посаду та звільнення з посади, припинення та зупинення повноважень, матеріальне та соціальне забезпечення тощо [13, с. 120].

Однак існують і дещо спрощені варіанти, так В. В. Остапчук розглядає правовий статус прокурора через визначення його особливостей як державного службовця [5, с. 30]. З цього приводу необхідно зазначити, що дійсно відповідно до Закону України «Про прокуратуру» та Закону України «Про державну службу», в системі органів прокуратури передбачені посади, які віднесено до державної служби, а особи ж, які реалізують права і обов'язки за означеними посадами, є державними службовцями. Водночас Закон України «Про прокуратуру» є спеціальним стосовно Закону України «Про державну службу», а є статус прокурора, хоча і включає в себе статус державного службовця, однак є спеціальним і містить низку додаткових особливостей, що виокремлюють прокурора в середовищі інших державних службовців.

В. В. Сухонос досліджуючи зміст правового статусу прокурора в системі органів державної влади зазначає, що він 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 [14, с. 87].

Необхідно наголосити, що відповідно до змін, що пропонуються проектом Закону України «Про прокуратуру» до ч. 2 ст. 15», прокурори-стажисти окружної прокуратури фактично матимуть однаковий правовий статус

з прокурорами окружних та інших прокуратур, у тому числі й обсяг прав і обов'язків, з деякими особливостями, визначеними у запропонованій ст. 33-3 проектом Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення добору та підготовки прокурорів» (реєстр № 5158 від 25.02.2021). Таким чином, у випадку підписання президентом зазначеного закону, прокурори-стажисти, за логікою законодавця, матимуть ті самі права, обов'язки, а також юридичну відповідальність, повинні дотримуватись тієї ж професійної та позаслужбової поведінки прокурора, та найголовніше, виконувати ті самих службові функції, які покладені на прокурора та органи прокуратури відповідно до чинного законодавства.

Звичайно, що це неможливо, ані за логікою, ані за діючим та запропонованим законодавством. Так при виконанні службових обов'язків прокурор має бути незалежним 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, зобов'язаний активно, у визначений законодавством спосіб протистояти спробам посягання на його незалежність. У прийнятті конкретних рішень він повинен бути самостійним, керуватися вимогами закону, морально-етичними принципами професії, відмежовуватися від будь-яких корисливих та приватних інтересів, політичного впливу, тиску з боку громадськості та засобів масової інформації [15]. Згідно запропонованих змін (ч. 2 ст. 33³ проекту) процесуальні рішення прокурора-стажиста окружної прокуратури під час здійснення процесуального керівництва підлягають погодженню із старшим прокурором групи прокурорів, а у визначених законом випадках – з керівником органу прокуратури, також рішення прокурора-стажиста окружної прокуратури, які він приймає під час виконання інших функцій прокуратури, підлягають погодженню з керівником стажування. Тобто прокурор-стажист позбавлений права на самостійність, що є одним з складових правового статусу прокурора.

Звичайно таке обмеження обов'язково повинно існувати, так само підтримую і обмеження щодо компетенції прокурора-стажиста, а саме заборону здійснювати процесуальне керівництво у кримінальних провадженнях про тяжкі та особливо тяжкі злочини, бути старшим прокурором групи прокурорів, бути залученим до роботи в Офісі Генерального прокурора, обласних та прирівняних до них прокуратурах (ч. 3 ст.ст. 33³ Проекту). Головні зауваження виникають до співвідношення п. 19 ч. 1 ст. 15 Проекту з частиною другою цієї ж статті, де зазначено, що прокурором органу прокуратури є: прокурор окружної прокуратури у тому числі прокурор-стажист окружної прокуратури. Прокурори в Україні мають єдиний статус незалежно від місця прокуратури в системі прокуратури України чи адміністративної посади, яку прокурор обіймає у прокуратурі.

Слід зазначити, що норма стосовно єдності правового статусу прокурорів є тотожною ч. 2 ст. 52 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», в якій зазначено, що судді в Україні мають єдиний статус незалежно від місця суду в системі судоустрою чи адміністративної посади, яку суддя обіймає в суді. Однак очевидним є, що система судоустрою України суттєво відрізняється від системи прокуратури України. Судді місцевих судів є незалежними і не підпорядковуються суддям апеляційних судів, вони дійсно мають єдиний правовий статус на відміну від прокурорів, які підпорядковуються керівникам в частині виконання письмових наказів адміністративного характеру, пов'язаних з організаційними питаннями діяльності прокурорів та органів прокуратури (ст. 17 Закону України «Про прокуратуру»). Система прокуратури України на відміну від системи судоустрою є централізованою, з чітким підпорядкуванням прокурорів, і в зв'язку з цим у про-

курорів вищого рівня, а також у прокурорів, що займають адміністративні посади, повноваження дещо ширші (як приклад повноваження адміністративного характеру), а як було зазначено вище, повноваження є одним з головних елементів правового статусу, і як наслідок відмінність одного елементу зумовлює відмінність правового статусу в цілому.

Крім того до правового статусу прокурора також відносяться і вимоги, що до них ставляться, порядок їх призначення на посаду та звільнення з посади, припинення та зупинення повноважень [13, с. 120]. Необхідно наголосити, що порядок та суб'єкти призначення прокурора окружної прокуратури та Генерального прокурора

суттєво відрізняються, що також говорить про їх різний правовий статус.

Таким чином ч. 2 ст. 15 Закону України «Про прокуратуру» суперечить нормам закону, в яких закріплені додаткові повноваження керівників прокуратур (ст. 9, 11, 13 Закону України «Про прокуратуру»), а також нормам, що регламентують особливий порядок призначення прокурора (ст. 40 Закону України «Про прокуратуру»). Також ця норма суперечить новітнім змінам щодо концепції запровадження в прокуратурі посади прокурора-стажиста, в зв'язку з чим пропонуємо виключити ч. 2 ст. 15 Закону України «Про прокуратуру», як таку, що є неактуальною.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення добору та підготовки прокурорів : проект Закону України від 25.02.2021 № 5158 / *Верховна Рада України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71239 (дата звернення: 28.06.2022).
2. Про прокуратуру : Закону України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text> (дата звернення: 28.06.2022).
3. Кісліцина І. О. Правовий статус прокурора як учасника угоди про визнання винуватості. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО*. 2015. Випуск 35. Частина II. Том 3. С. 172–176.
4. Философский энциклопедический словарь / гл. ред.: Л. Ф. Ильичёв. Москва, Сов. Энцикл., 1983. 840 с.
5. Остапчук В. В. Правовий статус прокурора: сутність і проблеми удосконалення. *Вісник національної академії прокуратури*. 2007. № 1. С. 25–29.
6. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ : Перун. 2005. 1728 с.
7. Юридическая энциклопедия / отв. ред. Б. Н. Топорнин. Москва : Юристъ, 2001. 1272 с.
8. Москвич Л. М. Правовий статус носіїв судової влади в Україні (професійні судді, народні засідателі, суд присяжних) : монографія / за заг. ред. І. Є. Марочкіна. Харків : ФІНН. 2009. 488 с.
9. Дудченко О. Ю. Правовий статус осіб, які займають адміністративні посади в суді : монографія. Харків : Право. 2015. 160 с.
10. Теория государства права : учебник для вузов / В. М. Корельский, В. Д. Перевалова. Москва : Норма-Инфа. 2002. 616 с.
11. Теорія держави і права: Академічний курс : підручник / Н. М. Оніщенко, О. В. Зайчук. Київ : Юрінком Інтер. 2006. 688 с.
12. Кравчук М. В. Теорія держави і права. Проблеми теорії держави і права. Тернопіль : Карт-бланш, 2002. 247 с.
13. Лапкін А. В. Закон України «Про прокуратуру». Науково-практичний коментар. Харків : Право, 2015. 680 с.
14. Сухонос В. В. Правовий статус прокурора в системі органів державної влади України. *Правові горизонти*. Випуск 10 (23). 2018. С. 85–91.
15. Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів : Кодекс від 27.04.2017 р. Генеральна прокуратура України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/n0001900-17> (дата звернення: 28.06.2022).