



## НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ СТАТУСА ПРОКУРОРА В УКРАИНЕ

Мария СУРЖЕНКО,

соискатель кафедры организации судебных и правоохранительных органов  
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого,  
прокурор отдела прокуратуры Харьковской области

### Summary

In article are analyzed a modern condition and directions of reforming of legal maintenance of institute prosecutors in Ukraine. It is investigated not only the current legislation, but also departmental certificates of the General public prosecutor of Ukraine, the decision of the Constitutional Court of Ukraine and as bills that gives possibility not only to characterise a modern condition of legal maintenance of activity of Office of Public Prosecutor, but also to predict tendencies of the further development of the status of workers of Office of Public Prosecutor in Ukraine. The author's relation to possible changes in the legislation in questions of functions of Office of Public Prosecutor, to other changes in the legislation is proved, are investigated the European standards in this sphere.

**Key words:** Office of Public Prosecutor, public prosecutor, a legal status of public prosecutor, right and a duty of public prosecutor.

### Аннотация

В статье анализируются современное состояние и направления реформирования правового обеспечения института прокуратуры в Украине. Исследуется не только действующее законодательство, но и подзаконные акты, ведомственные акты Генерального прокурора Украины, решения Конституционного Суда Украины, а так же законопроекты, что даёт возможность не только охарактеризовать современное состояние правового обеспечения деятельности прокуратуры, но и прогнозировать тенденции дальнейшего развития статуса работников прокуратуры в Украине. Обосновывается авторское отношение к возможным изменениям в законодательстве в вопросах функций прокуратуры, иным изменениям в законодательстве, исследуются европейские стандарты в этой сфере.

**Ключевые слова:** прокуратура, прокурор, правовой статус прокурора, права и обязанности прокурора.

**Постановка проблемы.** Вопрос нормативно-правовой регламентации статуса прокуратуры в Украине приобретает особую актуальность в контексте продолжения судебно-правовой реформы в стране, реформирования уголовно-правового законодательства и обновления самого законодательства о прокуратуре.

**Актуальность темы исследования** подтверждается степенью раскрытости темы – в настоящее время идёт активная работа по кардинальному изменению статуса и задач прокуратуры в Украине и при этом отсутствуют работы, в которых проводился бы анализ правового регулирования прокуратуры не в рамках отдельного нормативного акта, а в комплексе.

Особенностям нормативно-правовой регламентации прокуратуры Украины посвятили свои работы такие ученые, как Ю.М. Грошевой, В.В. Долежан, В.С. Зеленецкий, П.М. Каркач, Н.В. Косюта, О.Р. Михайленко, Н.И. Мичко, Н.В. Руденко и другие. Но проекты Закона Украины «О прокуратуре» предлагают такие существенные изменения в системе органов прокуратуры, что это требует обязательного предварительного изучения и обсуждения.

**Целью статьи** является исследование объёма и методов правового регулирования деятельности такого важного правоохранительного органа, как прокуратура, выявление всех видов правовых источников, которые могут использоваться прокуратурой в своей работе. Новизна работы заключается в том, что сделана попытка исследовать весь комплекс правовых инструментов регулирования деятельности органов прокуратуры с выявлением недостатков, подлежащих устранению или доработке.

**Изложение основного материала.** В начале статьи считаем необходимым определиться с пониманием термина «правовой статус прокурора» и его границами, которые в дальнейшем определяют объёмы исследования его нормативно-правового регулирования. Как и в предыдущих публикациях, посвященных прокуратуре Украины, поддерживаем точку зрения о том, что правовой статус прокурора не должен ограничиваться лишь перечнем его прав и обязанностей, поскольку это приводит к неполному раскрытию его содержания. Но и искусственное расширение перечня структурных элементов статуса тоже не нужно.

Поэтому под этим термином следует понимать следующее:

- а) порядок назначения на должность работников прокуратуры;
- б) основание и процедуру прекращения их деятельности;
- в) характеристику прав и обязанностей прокуроров;
- г) особенности правового положения, отличающие прокурора среди работников других правоохранительных органов и органов государственной власти.

Следовательно, нормативно-правовое регулирование статуса прокуратуры должно разрешать все указанные моменты.

Правовое положение прокуратуры в Украине определяется, в первую очередь Основным Законом страны. Так, согласно ст. 121 Конституции Украины в редакции 2004 г. [1] прокуратура представляет собой единую систему, на которую возлагается выполнение таких функций:

- 1) поддержание государственного обвинения в суде;
- 2) представительство интересов гражданина или государства в суде в случаях, определенных законом;
- 3) надзор за соблюдением законов органами, которые осуществляют



оперативно-розыскную деятельность, дознание, досудебное следствие;

4) надзор за соблюдением законов при исполнении судебных решений по уголовным делам, а также при применении других мер принудительного характера, связанных с ограничением личной свободы граждан;

5) надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, соблюдением законов относительно этих вопросов органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, их должностными и служебными лицами.

Согласно переходным положениям Конституции Украины прокуратуре следует продолжать выполнение функций надзора за соблюдением и применением законов, а также досудебного следствия до введения в действие законов, которые упорядочат деятельность государственных органов контроля над соблюдением законов, и до формирования системы досудебного следствия и вступления в силу законов, которые будут регулировать её функционирование.

Что касается функции досудебного следствия, конечный срок ее выполнения уже определен Уголовным процессуальным кодексом Украины [2], согласно Заключительным и Переходным положениям которого следователи органов прокуратуры будут осуществлять досудебное расследование до создания Государственного бюро расследований Украины, на что дается 5 лет со дня вступления в силу УПК Украины.

На лишение прокуратуры функции надзора за соблюдением и применением законов отечественный законодатель до сих пор не может найти политической воли. В то же время Президент Украины внёс на рассмотрение Верховной Рады Украины проект Закона Украины «О внесении изменений в Конституцию Украины» № 4178-а от 26.06.2014 [3], согласно которому функции прокуратуры, предусмотренной п. 5 ст. 121 Конституции Украины, не должно быть, и Президент должен получить право самостоятельно освободить с должности Генерального Прокурора Украины без обязательного согласия на это Парламента (изменения в ст. 122 Основного Закона).

Также напомним, что раньше, в рамках продолжения конституционно-правовой реформы, в законопроектах о внесении изменений в Конституцию Украины предлагалось: а) определить прокуратуру как независимый орган судебной власти [4, с. 67]; б) изменить функцию досудебного следствия на функцию криминального преследования; в) исключить функцию «общего надзора»; г) объединить функции, предусмотренные п. п. 2, 5 ст. 121 Конституции Украины, и изложить их как защиту государственных и общественных интересов, прав человека и гражданина, а также представительство их интересов в суде в случаях, определенных законом. Как вариант реформирования Генеральной прокуратуры Украины, значит, и прокуратуры в целом, рассматривается также возможность подчинить прокуратуру Министерству юстиции [5, с. 2].

Изменениям, которые предлагаются к Основному Закону, даются разные оценки. Так, например, эксперт Венецианской комиссии Совета Европы Джеймс Гамильтон отмечает, что не имеет большой разницы то, какую модель прокуратуры в рамках её реформирования изберёт Украина: в составе исполнительной ветви, судебной или независимой. Главное – обеспечение независимости прокурорских работников во время исполнения ими своих обязанностей, о чем речь идет в п. 10 Рекомендации (2000) 19 Совета Европы: все прокуроры имеют право требовать, чтобы инструкции, которые они получают для исполнения, давались в письменном виде для обеспечения транспарентности решения конфликта в случаях, когда они считают такие указания или приказы незаконными или противоречащими их совести. Значение этой процедуры – предотвращение вмешательства в действия прокурора при принятии им решений [6, с. 15].

В.Г. Гончаренко считает, что на уровне Конституции Украины следует закрепить не разделение государственной власти на три ветви, а разделить функции неделимой власти народа: учредительную, законодательную, судебную, исполнительную, контрольную, информационную, ор-

ганизационно-хозяйственную, воспитательную и прочие. Согласно такому делению прокуратура должна иметь статус централизованного, самостоятельного, государственного органа, который выполняет такие функции власти: контрольную (основную), законодательную (законодательная инициатива, представление квотирования законов) и судебную (обвинение, представительство в судопроизводстве) [7, с. 35].

На наш взгляд основное, что должен сделать законодатель во время принятия изменений или новой редакции Конституции Украины – выполнить обязательства перед Советом Европы и лишить прокуратуру функций досудебного следствия и надзора за соблюдением и применением законов.

Следующей составной частью правовых основ организации и деятельности прокуратуры Украины являются международные договоры, ратифицированные Верховной Радой Украины. При этом имеются в виду нормы договоров, конвенций, которые непосредственно затрагивают прокуратуру. Например, устанавливающие порядок выполнения поручений органами прокуратуры, или прямо указывающие на прокуратуру как на субъект соответствующего правоотношения. Или это может вытекать из общих положений договоров, когда исполнитель определяется по компетенции и необходимым полномочиям, имеющимся у прокуратуры согласно отечественному законодательству.

Так, например, органы прокуратуры в пределах своей компетенции должны учитывать нормы международного права относительно охраны прав и свобод человека. К таким актам относятся: Общая декларация прав человека (1948 г.), Европейская конвенция о защите прав и основных свобод человека (1950 г.), Международный пакт о гражданских и политических правах и другие.

Правовыми основами деятельности прокуратуры выступают также конвенции и меморандумы в сфере международного сотрудничества, взаимной помощи по уголовным и другим делам, ратифицированные Верховной Радой Украины. К таким относятся:



1) Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях в гражданских, семейных и уголовных делах 1993 г., ратифицированная Украиной 1994 г.;

2) Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности от 2000 г. и протоколы, её дополняющие, ратифицированные Украиной в 2004 г.;

3) Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции 2003 г., ратифицированная Украиной в 2006 г.

Отдельно можно назвать еще несколько конвенций, принятых на уровне Совета Европы и ратифицированные Украиной. К таким можно отнести:

1) Уголовная конвенция Совета Европы о борьбе с коррупцией (ETS 173) 1999 г., ратифицированная Украиной вместе с Дополнительными Протоколами в 2006 г.

2) Конвенция Совета Европы о киберпреступности (ETS185) от 2001 г., ратифицированная Украиной в 2005 г.;

3) Конвенция Совета Европы о мероприятиях по противодействию торговли людьми 2005 г., ратифицированная Украиной в 2008 г.;

4) Конвенция Совета Европы об отмывании, поиске, аресте и конфискации доходов, полученных преступным путем 1990 г., ратифицированная Украиной в 1997 г. и тому подобные.

Согласно большинству перечисленных двусторонних международных договоров Генеральная прокуратура Украины вместе с Министерством юстиции Украины выступают как центральные органы страны по вопросам договорных отношений. Генеральная прокуратура и органы прокуратуры в целом должны предоставлять правовую помощь соответствующим органам другой стороны по договору, чтобы граждане другой договорной стороны имели право свободно и без препятствий обращаться на территории Украины к органам, компетентным в гражданских и уголовных делах, и пользоваться всеми процессуальными и другими правами для защиты своих законных интересов на уровне граждан Украины.

Кроме названных многосторонних и двусторонних договоров, конвенций и соглашений, органы прокуратуры Украины должны руководствоваться в своей деятельности межведомственными соглашениями, подписанными Генеральной прокуратурой Украины с соответствующими высшими органами других стран.

После Конституции Украины и международных актов главным специальным законом, регламентирующим деятельность органов прокуратуры, выступает Закон Украины «О прокуратуре» [8]. Именно в нем определяются общие положения статуса института прокуратуры, ее задача и функции, принципы организации и деятельности, структура, порядок назначения на должность прокуроров всех уровней и прочее.

Более детально порядок осуществления прокурорами процессуальных полномочий при выполнении конституционных функций определяется Уголовным процессуальным, Гражданским процессуальным, Хозяйственным процессуальным, Уголовно-исполнительным, Семейным кодексами, Кодексом административного судопроизводства Украины, а также Кодексом Украины об административных правонарушениях, другими законами.

Так, в Уголовном процессуальном кодексе Украины [9] конкретизированы полномочия прокурора при осуществлении надзора за соблюдением законов во время проведения дознания и досудебного следствия, полномочия, необходимые прокуратуре для выполнения функции досудебного следствия, а также определяются задачи и регламентируется деятельность прокурора при поддержании государственного обвинения в суде первой, апелляционной, кассационной инстанций, а именно: порядок его участия во время предварительного рассмотрения дела, судебного следствия, иных стадий уголовного судопроизводства, основания и последствия отказа прокурора от поддержания государственного обвинения, основания для внесения апелляционного или кассационного представления.

Гражданский процессуальный кодекс Украины [10], Хозяйственный процессуальный кодекс Украины [11]

и Кодекс административного судопроизводства Украины [12] более детально определяют порядок реализации прокуратурой конституционной функции представительства в суде интересов граждан и государства. В этих кодексах определяются специфика статуса прокурора как представителя, его процессуальные права и обязанности, случаи обязательного его участия в судебном разбирательстве соответствующих дел, основания и порядок обращения прокурора в суд с апелляционной или кассационной жалобой, заявлением о пересмотре решения в связи с исключительными или нововывявленными обстоятельствами.

В Уголовно-исполнительном кодексе Украины [13] закреплена норма, которая регламентирует порядок, условия выполнения и отбытие уголовных наказаний, а также нормы о прокурорском надзоре за соблюдением законов при их исполнении. Определяется предмет прокурорского надзора в названной сфере, случаи его обязательного участия или вопросы, для решения которых необходимо обращаться именно к прокурору.

Семейный кодекс Украины [14] определяет случаи, когда прокурор обязан обращаться в суд:

а) в защиту прав и интересов ребенка, лица, которое признано недееспособным, или лица, дееспособность которого ограничена;

б) о признании брака незаконным;

в) с иском о лишении родительских прав, отмене усыновления или признании усыновления недействительным и другие вопросы.

Кодекс Украины об административных правонарушениях [15] подтверждает, что соблюдение требований закона о применении мер воздействия за административные правонарушения обеспечивается прокурорским надзором и другими установленными законом способами (ч. 4 ст. 7). Кроме того устанавливает административную ответственность за оставление без рассмотрения представления прокурора (ст. 185–6) и уклонение от выполнения законных требований прокурора (ст. 185–8).

Отдельные законы содержат общие нормы, которые относятся к



деятельности прокуратуры в целом. Например, Закон Украины «Об обращении граждан» [16] возлагает на прокуратуру обязанность осуществлять надзор за соблюдением законодательства об обращении граждан и принимать меры по восстановлению нарушенных прав, защиты законных интересов граждан в этой сфере, привлекать нарушителей к ответственности (ст. 29 Закона).

Закон Украины «О службе безопасности Украины» [17], определяя полномочия этого правоохранительного органа, устанавливает случаи, когда необходимо получать санкцию прокурора на проведение определенных действий, или сообщать ему о их проведении (ст. 25).

В Законе Украины «О милиции» [18] также указываются ситуации, когда органы внутренних дел и их должностные лица должны сотрудничать с органами прокуратуры, или выполнять указания прокурора. Кроме того, констатируется статус прокуратуры как органа, надзирающего за законностью в деятельности милиции (ст. 27).

Закон Украины «Об оперативно-розыскной деятельности» [19] устанавливает обязательность указаний прокурора для оперативных подразделений, формы участия и контроля прокурора при принятии решения о проведении отдельных видов оперативно-розыскных мероприятий, продлении сроков проведения оперативно-розыскных дел, а также определяет прокуроров, которые имеют право осуществлять надзор в этой сфере, и границы их полномочий.

Кроме законов, деятельность прокуратуры регламентируется и другими нормативными актами. Например, Постановлением Верховной Рады Украины об утверждении Дисциплинарного устава прокуратуры Украины от 06.11.1991, Положением о классных чинах работников органов прокуратуры Украины от 06.11.1991.

В пределах рассмотрения вопроса нормативно-правового определения статуса прокуратуры Украины следует вспомнить и решения Конституционного Суда Украины, в которых последний, при толковании норм Конституции и других законов, конкретизировал положения относи-

тельно структуры органов прокуратуры, порядка организации ее работы, полномочий прокурора и другие. Признание Конституционным Судом Украины нормы закона или другого нормативного акта, определяющего полномочия, структуру или порядок деятельности органов прокуратуры, не отвечающим Конституции Украины, вызывает определенные правовые последствия в части, касаемой содержания такой нормы, условий и порядка ее применения, а также является основанием для изменения или дополнения законодательства об организации и деятельности органов прокуратуры.

Например, решением Конституционного Суда Украины от 22.06.2004 № 13-рп/2004 (дело о Дисциплинарном уставе прокуратуры) [20] определено, что не отвечают Конституции Украины положения Дисциплинарного устава прокуратуры Украины, согласно которым решения Президента Украины и Генерального прокурора Украины о лишении классного чина, приказ Генерального прокурора Украины о применении дисциплинарного взыскания или отказ в восстановлении на работе уволенных прокурорско-следственных работников, могут быть обжалованы в Верховном Суде Украины. К такому выводу Конституционный Суд пришел потому, что согласно п. 14 ч. 1 ст. 92 Конституции Украины судопроизводство определяется исключительно законом. По своему смыслу судопроизводство включает в себя, в частности, подсудность, то есть определение полномочий судов общей юрисдикции и процессуальных сроков, сроков обращения, обжалования в суде решений, действий или бездействия органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных и служебных лиц. А значит, такие вопросы не могут устанавливаться другими актами, в том числе постановлением Верховной Рады Украины. Поэтому по названному вопросу можно обращаться в местные суды в общем порядке, поскольку именно они согласно закону осуществляют рассмотрение дел по первой инстанции.

Так же среди источников правовой регламентации деятельности проку-

ратуры обязательно следует назвать акты Генерального прокурора Украины. Согласно ст. 15 Закона Украины «О прокуратуре», Генеральный прокурор Украины издаёт обязательные для всех органов прокуратуры приказы, распоряжения, утверждает положения и инструкции. С помощью этих актов Генеральный прокурор ставит перед нижестоящими прокурорами задачи, которые подлежат решению в ближайший период времени, определяет приоритеты в их деятельности, конкретизируя тем самым задачи, закрепленные в Законе Украины «О прокуратуре». Нормы, урегулированные такими актами, охватывают все самые важные аспекты организационной деятельности системы органов прокуратуры. В комплексе с организационными вопросами Генеральный прокурор имеет право определять порядок реализации мер материального и социального обеспечения прокурорских работников, разграничивать компетенцию территориальных и специализированных прокуратур, определять порядок (методику) прокурорских проверок и регулировать другие вопросы прокурорской деятельности.

Приказы Генерального прокурора Украины относятся к категории ведомственных нормативных актов. Они основываются на положениях Конституции Украины, Закона Украины «О прокуратуре» и других законов, международных договоров, ратифицированных Украиной. Приказы выдаются по ключевым, общим вопросам организации деятельности системы прокуратуры и кадрового состава, определяют:

- а) главные задачи прокуроров, некоторые формы и методы их работы;
- б) приоритетные направления надзорной и другой деятельности с учетом состояния законности и распространенности правонарушений в Украине;
- в) подразделения и должностных лиц, ответственных за решение тех или иных вопросов, распределение между ними компетенции и тому подобное.

**Выводы.** Как мы можем видеть, спектр нормативно-правовой регламентации деятельности органов прокуратуры чрезвычайно широкий и ох-





ватує значительний перелік нормативних актів країни. Тенденції останнього часу складаються в тому, що активно імплементуються норми міжнародного законодавства, виконуються вимоги Ради Європи стосовно приведення національного законодавства в сферу регулювання діяльності прокуратури к демократичним стандартам. Зробано вже багато, но впереди основне – багатовисновокна реформа органів прокуратури с изменением не только ее структуры, но и полномочий, а также статуса работников прокуратуры, что может произойти лишь в случае принятия нового закона о прокуратуре.

#### Список использованной литературы:

1. Конституція України // Офіційний вісник України. – 2010. – № 72/1 Спеціальний випуск. – 15 с.
2. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651–VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2013. – № 9–10. – 474 с.
3. Про внесення змін до Конституції України : проект Закону України від 26.06.2014 № 4178а // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls>.
4. Толочко О. Прокуратура як незалежний орган в системі судової влади // Реформування органів прокуратури України: проблеми і перспективи : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (2–3 жовтня 2006 р.). – К. : Академія прокуратури України, 2006. – 180 с. – С. 67–69.
5. Туртовский О. Генпрокуратура просится в суд: Главный надзиратель заблудился в ветвях власти / О. Туртовский // Деловая столица. – 2006. – 17 апр. – 2 с.
6. Гамільтон Дж. Загальна оцінка проекту змін до Конституції щодо статусу прокуратури // Реформування органів прокуратури України: проблеми і перспективи : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (2–3 жовтня 2006 р.). – К. : Академія прокуратури України, 2006. – 180 с.
- 7/ Концептуальні питання статусу прокуратури України в системі органів державної влади // Реформування органів прокуратури України: проблеми і перспективи : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (2–3 жовтня 2006 р.). – К. : Академія прокуратури України, 2006. – 180 с. – С. 34–36.
8. Про прокуратуру : Закон України від 05.11.1991 № 1789–XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
9. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651–VI // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 37. – 11 с.
10. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651–VI // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 37. – 11 с.
11. Господарський процесуальний кодекс України від 06.11.1991 № 1798–XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 6. – Ст. 56.
12. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747–IV // Офіц. вісн. України. – 2005. – № 32. – 11 с.
13. Кримінально-виконавчий кодекс України від 11.07.2003 № 1129–IV // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 33. – Стор. 7.
14. Сімейний кодекс України від 10.01.2002 № 2947–III // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 7. – 1 с.
15. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073–X // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
16. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96–ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
17. Про службу безпеки України: Закон України від 25.03.1992 № 2229–XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 382.
18. Про міліцію : Закон України від 20.01.1990 № 565–XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – 95 с.
19. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18.02.1992 № 2135–XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303.
20. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини другої статті 16 Дисциплінарного статуту прокуратури України, затвердженого Постановою Верховної Ради України «Про затвердження Дисциплінарного статуту прокуратури України» від 22.06.2004 № 13–рп/2004 // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 26. – 47 с.